

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение
«Институт законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»

На правах рукописи

Кабытов Павел Петрович

**Административно-правовое регулирование контрактной системы
в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных
и муниципальных нужд**

Специальность 12.00.14 – Административное право;
административный процесс

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
кандидат юридических наук
Кузнецов Владимир Иванович

Москва – 2021

СОДЕРЖАНИЕ

Принятые сокращения	3
Введение.....	4
Глава 1. Контрактная система как организационно-правовая форма удовлетворения государственных и муниципальных нужд	19
1.1. Предмет административно-правового регулирования в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	19
1.2. Административно-правовой статус участников контрактной системы... 43	
1.3. Административные процедуры в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	61
Глава 2. Административно-правовые средства обеспечения законности при реализации контрактной системы	80
2.1. Обжалование действий (бездействия) участников контрактной системы	80
2.2. Государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	95
2.3. Административная ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе.....	126
Заключение	166
Библиографический список	172

Принятые сокращения

- ЕИС – единая информационная система в сфере закупок;
- Закон о государственном оборонном заказе – Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»;
- Закон о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц – Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»;
- Закон о контрактной системе – Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
- КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ;
- контрактная система – контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- НМЦК – начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);
- ОИВ – органы исполнительной власти;
- РНП – реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- СОНКО – социально ориентированные некоммерческие организации;
- СМП – субъекты малого предпринимательства;
- УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ.

Введение

Актуальность темы исследования. Контрактная система – результат длительного поиска оптимальной организационно-правовой формы обеспечения государственных и муниципальных нужд.

За последние три десятилетия осуществлены три реформы, каждая из которых предусматривала концептуальное изменение подходов к правовому регулированию обеспечения государственных и муниципальных нужд: «государственные закупки» – «государственный заказ» – «контрактная система».

После отказа от советской системы обеспечения государственных нужд началось формирование законодательства о государственных закупках¹, опиравшееся преимущественно на институты гражданского права. Однако очень быстро практика показала, что такой подход не позволяет гарантировать баланс интересов государства, муниципалитетов и субъектов предпринимательской деятельности, участвующих в удовлетворении государственных и муниципальных нужд.

Потребность в повышении эффективности и результативности удовлетворения государственных и муниципальных нужд, предотвращении коррупционных проявлений и злоупотреблений при взаимодействии заказчиков и субъектов предпринимательской деятельности сориентировали законодателя на применение норм и институтов административного права.

Юридическим выражением происходивших изменений стало законодательство о государственном заказе. Однако и государственный заказ не позволил разрешить имеющиеся в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд проблемы.

¹ Закон РФ от 28.05.1992 № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»; Федеральный закон от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

Современный этап развития правового регулирования обеспечения государственных и муниципальных нужд связан с переходом к контрактной системе.

Впрочем, задачи, на решение которых была направлена контрактная система, до настоящего времени остаются нерешенными. Наглядным подтверждением этому служат следующие результаты:

– имеется тенденция к росту количества выявленных противоправных деяний (2015 г. – 56 905; 2016 г. – 76 787; 2017 г. – 90 708; 2018 г. – 90 910; 2019 г. – 91 886), административных правонарушений (2017 г. – 20 125; 2018 г. – 25 357; 2019 г. – 24 199);

– снижается количество участников закупок: 2016 г. – 374 тыс.; 2017 г. – 229 тыс.; 2018 г. – 331 тыс.; 2019 г. – 246 тыс.²

Все это негативным образом сказывается как на уровне конкуренции, так и на уровне эффективности и результативности закупок товаров, работ, услуг.

При этом в прямой зависимости от эффективности и результативности контрактной системы находится реализация национальных проектов³. Полнота и своевременность обеспечения государственных и муниципальных нужд – необходимое условие для осуществления органами публичной власти своих полномочий, в том числе обеспечивающих реализацию прав и свобод граждан, решение социально-экономических задач, стоящих перед государством и обществом.

Высокая динамика изменений законодательства о контрактной системе обуславливает необходимость теоретического осмысления проблем, имеющих в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и

² Сводные аналитические отчеты по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2019, 2018, 2017 г. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/> (дата обращения: 04.04.2021); Каульбарс А.А. Счетная палата: потенциал контрактной системы раскрыть пока не удалось. URL: <https://ach.gov.ru/checks/schetnaya-palata-potentsial-kontraktnoy-sistemy-raskryt-po-ka-ne-udalos> (дата обращения: 04.04.2021).

³ Стенограмма заседания Правительства РФ (20 февраля 2020 г., № 5). URL: <http://government.ru/meetings/39001/stenograms/> (дата обращения: 04.04.2021).

муниципальных нужд, в целях выработки научного подхода к совершенствованию нормативно-правового регулирования.

Роль и значение институтов административного права в контрактной системе возрастают, законодательство о контрактной системе последовательно наполняется различными административными нормами и процедурами, в нем формируется разветвленная система административно-правовых средств обеспечения законности, что подчеркивает актуальность исследования ее административно-правового регулирования.

Кроме того, на порядок функционирования контрактной системы, статус ее участников, практику их деятельности оказывают влияние интеграционные процессы в рамках Евразийского экономического союза, реформы законодательств об административной ответственности и о контрольно-надзорной деятельности, цифровизация государственного управления. Перечисленные обстоятельства также обуславливают актуальность избранной темы исследования.

Наконец, подлежат научному осмыслению с позиций административного права направления совершенствования регуляторной политики в сфере публичных закупок, сформированные Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов⁴, в целях выработки оптимальных моделей их реализации.

Степень научной разработанности темы исследования. Проблемы функционирования контрактной системы являются объектом исследования многих общественных наук. Значительное внимание им уделено в экономических и юридических работах. Категория «контрактная система» как инструмент научного познания широко используется в мировой экономической науке и применяется российскими исследователями в этой области знаний (В. А. Федорович, О. В. Анчишкина, И. И. Смотрицкая, В. А. Овчинский).

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р // СЗ РФ. 2019. № 6. Ст. 542.

В правовой науке к проблемам правового регулирования отношений, складывающихся в связи с обеспечением государственных нужд, в своих трудах обращались представители дореволюционной и советской юридической науки (Г. Ф. Шершеневич, И. М. Тютрюмов, Д. И. Мейер, О. Е. Кутафин).

На современном этапе комплексность соответствующих отношений предопределила внимание к научному осмыслению механизма обеспечения государственных нужд со стороны представителей различных отраслевых правовых наук – в первую очередь науки гражданского права (О. А. Беляева, М. В. Шмелева, К. В. Кичик, Ф. А. Тасалов, В. Е. Белов), финансового права (Е. А. Малыгина, К. Б. Маркелов, П. В. Славинский), предпринимательского права (Л. В. Андреева, В. А. Вайпан).

Проблемы административно-правового регулирования отношений, складывающихся в связи с обеспечением государственных и муниципальных нужд, также стали предметом многочисленных исследований. Первым к проблематике административно-правового регулирования государственного заказа на современном этапе в своих работах обратился А. Ф. Ноздрачев. Проводился и целый ряд диссертационных исследований. В частности, Т. А. Халиуллиным исследованы процедуры принятия управленческих решений при конкурсном размещении государственного заказа на поставку продукции для государственных нужд. Первое комплексное исследование административно-правового регулирования института государственного заказа осуществлено В. И. Кузнецовым. Впоследствии государственный заказ как институт административного права становится предметом исследования В. С. Гладкова. В исследованиях А. С. Тихомирова, В. В. Кикавца, Л. В. Слепенковой получили освещение вопросы, связанные с механизмом административно-правового регулирования института государственного и муниципального заказа, правовой природой государственного заказа как метода государственного управления, особенностями административно-правового регулирования государственного оборонного заказа.

Принятие Закона о контрактной системе усилило интерес представителей науки административного права к проблемам административно-правового регулирования контрактной системы. Вопрос о правовой природе отношений, возникающих при реализации контрактной системы, поднимался в работах А. В. Винницкого, С. М. Зубарева. Теоретические проблемы административно-правового регулирования закупок товаров, работ, услуг для нужд обороны и безопасности государства затрагивались в работах Е. А. Свининых.

Следует выделить диссертационные работы К. И. Фамиевой, посвятившей свое исследование вопросам осуществления административной процедуры закупок для государственных нужд в условиях перехода к контрактной системе; К. Е. Мараева, проанализировавшего административно-правовое регулирование закупок для обеспечения нужд органов внутренних дел; М. С. Соловьева, исследование которого посвящено административно-правовым основам публичных закупок в целом.

Проведенные исследования охватывают лишь отдельные аспекты административно-правового регулирования контрактной системы, тем самым потребность в формировании целостного представления о механизме административно-правового регулирования контрактной системы сохраняется.

Кроме того, развитие контрактной системы происходит непрерывно и характеризуется высоким уровнем динамики происходящих в этой среде процессов. Поэтому, несмотря на значительное количество научных исследований, в том числе и на диссертационном уровне, проблема роли и места административных регуляторов контрактной системы не утрачивает актуальности.

Объектом исследования являются носящие публично-властный характер общественные отношения, возникающие при функционировании контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Предмет исследования – контрактная система, нормы административного права, регламентирующие ее функционирование, а также доктринальные воззрения, научные концепции и разработки по проблемам правового регулирования в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Цель диссертационного исследования состоит в теоретическом осмыслении административно-правового регулирования контрактной системы и выработке научно-практических рекомендаций по повышению эффективности её функционирования посредством совершенствования нормативно-правового регулирования.

Для достижения поставленной цели исследования должны быть решены следующие **задачи, определяющие его логику и структуру**:

1) проанализировать содержание и сущность контрактной системы, предмет административно-правового регулирования в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, и сформулировать авторскую концепцию юридической идентификации контрактной системы;

2) установить административно-правовой статус участников контрактной системы;

3) систематизировать административные процедуры в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

4) выявить особенности процедур обжалования действий (бездействия) участников контрактной системы;

5) определить оптимальную модель государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

6) выявить правовую природу включения в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и рассмотреть административную

ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе.

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных ученых в области общей теории права С. С. Алексеева, М. И. Байтина, В. М. Баранова, В. В. Лазарева, А. В. Малько, Н. И. Матузова, А. В. Мицкевича, А. С. Пиголкина, С. В. Полениной, Т. Н. Радько, В. М. Сырых, Ю. А. Тихомирова, Р. О. Халфиной, С. В. Липеня и других.

Цель и задачи исследования обусловили необходимость обращения к трудам советских и российских ученых-административистов А. Б. Агапова, И. Л. Бачило, А. В. Винницкого, И. А. Галагана, Т. А. Гусевой, А. С. Дугенца, Д. Н. Бахраха, М. И. Еропкина, С. М. Зубарева, С. М. Зырянова, А. В. Кирина, Ю. М. Козлова, Б. М. Лазарева, В. М. Манохина, А. Ф. Ноздрачева, Д. М. Овсянко, К. А. Писенко, Л. Л. Попова, Н. Г. Салищевой, Ю. Н. Старилова, П. П. Серкова, М. С. Студеникиной, С. Д. Хазанова, Н. Ю. Хаманевой, Б. Б. Хангельдыева, А. П. Шергина, О. М. Якубы, Ц. А. Ямпольской и других.

Применение сравнительно-правового метода исследования обусловило обращение к трудам зарубежных ученых: Godfrin Ph., Degoffe Michel, Chvosta Peter и других.

В процессе исследования были приняты во внимание выводы, концепции и предложения, выработанные представителями экономической науки В. А. Федоровичем, О. В. Анчишкиной, И. И. Смотрицкой, В. А. Овчинским, И. К. Дмитриевой, Д. А. Рубвальтером, А. П. Патроном, А. А. Деминым, А. А. Храмкиным, Л. М. Давлетшиной.

Методологический аппарат исследования составила совокупность методов познания, сформированная с учетом специфики целей и задач исследования и включающая в себя широкий спектр общих методов познания (философский, формально-логический, системно-структурный, историзма, сравнительного анализа, синтеза, аналогии и др.), а также специальные и частные методы научного познания.

Предмет исследования predeterminedил широкое применение метода системного анализа в изучении элементов контрактной системы. Значительное место в исследовании занимают формально-юридический, догматический и сравнительно-правовой методы, способствующие осмыслению теоретических основ административно-правового регулирования контрактной системы. Использование методов толкования права и государственно-правового моделирования позволило сформулировать практические рекомендации по совершенствованию административно-правового регулирования контрактной системы.

Нормативно-правовую и эмпирическую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, нормативные правовые акты, составляющие законодательство о контрактной системе, Договор о Евразийском экономическом союзе и иные акты международного права, судебная и правоприменительная практика органов государственной власти и местного самоуправления, аналитические (результаты мониторингов и аудитов, социологических опросов и др.), информационные, статистические и иные материалы, содержащие сведения о результатах реализации контрактной системы.

Научная новизна. Настоящая диссертация представляет собой системное исследование носящих публично-властный характер общественных отношений, возникающих при функционировании контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на современном этапе ее развития. Сформулировано и обосновано авторское понимание контрактной системы как явления правовой действительности, показана взаимосвязь контрактной системы и сформировавшейся модели государственного управления, аргументирована оптимальная структура законодательства в сфере публичных закупок. Предложено целостное представление об административно-правовых средствах обеспечения законности в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и

муниципальных нужд, в том числе выявлена правовая природа контроля в сфере закупок и включения в реестр недобросовестных поставщиков, сформулированы предложения по их совершенствованию.

Обладающие научной новизной (элементами научной новизны) положения, выносимые на защиту.

1. Контрактная система как организационно-правовая форма удовлетворения государственных и муниципальных нужд представляет собой механизм обеспечения баланса интересов государства, муниципалитетов и субъектов предпринимательской деятельности, участвующих в удовлетворении государственных и муниципальных нужд, в котором интересы государства представлены правовой регламентацией общественных отношений, связанных с организацией и проведением закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также непосредственно удовлетворением государственных нужд с наибольшей эффективностью, интересы муниципальных образований – удовлетворением муниципальных нужд с наибольшей эффективностью, а интересы субъектов предпринимательской деятельности – стимулированием повышения эффективности хозяйствования.

2. Анализ отечественного и зарубежного опыта организации и проведения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд позволил раскрыть диалектическое единство организационно-правовой формы удовлетворения государственных и муниципальных нужд и конкретной модели государственного управления, сложившейся в рамках национального правопорядка. Организационно-правовая форма удовлетворения государственных и муниципальных нужд обуславливается структурой, методами, приемами и факторами эффективности конкретной модели государственного управления, реализуемой посредством сочетания административно-правовых и организационно-экономических инструментов, которая совершенствуется в

результате развития технологий, производственных отношений и трансформации платежеспособного спроса государства и муниципалитетов.

Диалектическое единство контрактной системы и модели государственного управления, сложившейся в рамках российского правопорядка, обуславливает административно-правовую составляющую комплексной правовой основы данной системы, в которую, кроме того, входят некоторые гражданско-правовые институты, что вызвано необходимостью правовой регламентации закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд как части имущественного (гражданского) оборота.

3. Взаимосвязь контрактной системы и удовлетворения государственных и муниципальных нужд как формы и содержания исключает возможность регламентации единым законодательным актом контрактной системы и осуществления хозяйствующими субъектами корпоративных закупок.

Вся совокупность особенностей организации и проведения закупок для нужд обороны и безопасности (обеспечение режима секретности (государственной тайны), ограниченная конкуренция на соответствующих рынках, специальные требования к взаимодействию заказчика и производителя, потребность в обеспечении независимости оборонной промышленности от иностранных поставщиков) обуславливает специальную регламентацию данных общественных отношений. Существует потребность в обособленности соответствующих правовых норм через их систематизацию в отдельном законодательном акте.

Названные обстоятельства делают кодификацию законодательства Российской Федерации в области публичных закупок нецелесообразной, поскольку федеральные законы о контрактной системе, о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц и о государственном оборонном заказе имеют самостоятельные предметы и цели регулирования, субъектный состав, а также особенности в методе регулирования. При этом

отсутствие такой кодификации не препятствует использованию общих государственных информационных систем и информационной инфраструктуры.

4. В целях обеспечения законности, эффективности и результативности функционирования контрактной системы деятельность её участников, являющихся органами публичной власти, организациями и должностными лицами, по осуществлению административных полномочий облечена в административно-процедурную форму.

Сформированные в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд административные процедуры охватывают все направления деятельности участников контрактной системы и образуют следующие группы административных процедур: нормотворческие; организации закупок; осуществления закупок, контрольно-надзорные, юрисдикционные.

Указанные процедуры различаются с точки зрения полноты и достаточности правового регулирования, при этом наличие в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд процедур, содержащих избыточные административные действия (элементы административной процедуры), а равно процедур, содержащих пробелы, препятствует достижению целей их установления.

5. Базовым элементом системы административно-правового обеспечения законности в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд является контроль в сфере закупок, который по своей правовой природе и содержанию является особым видом административного надзора, объединяющим процедурный, финансовый и информационный контроль в сфере закупок. Оптимальной моделью организации такого надзора является модель, при которой полномочия по осуществлению процедурного, финансового и информационного контроля в сфере закупок входят в компетенцию одного

федерального органа исполнительной власти / органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации / органа местного самоуправления.

Контроль в сфере закупок в первую очередь должен быть ориентирован на предупреждение нарушений законодательства о контрактной системе, что обуславливает необходимость формирования полноценной системы профилактики обязательных требований в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, предусматривающей осуществление контрольными (надзорными) органами комплекса профилактических мероприятий (информирование, обобщение правоприменительной практики, объявление предостережения, консультирование, комплаенс).

6. Обособленность контрактной системы в гражданском обороте, обусловленная ее публичностью, послужила основанием для формирования специального порядка досудебного обжалования действий (бездействия) участников данной системы, обеспечивающего оперативность, возможность приостановления обжалуемых действий (бездействия), транспарентность, состязательность, независимость и объективность. Его применение ограничено по: (1) предмету обжалования; (2) субъектам, имеющим право на обращение с жалобой; (3) субъектам, чьи действия (бездействие) подлежат обжалованию.

Рассматриваемый порядок досудебного обжалования действий (бездействия) участников контрактной системы по своей правовой природе является административно-правовой формой защиты гражданских прав. Данное обстоятельство исключает его применение при обжаловании действий (бездействия) контрольных (надзорных) органов, специфика которых как предмета административного обжалования обуславливает необходимость формирования отдельного специального порядка.

7. Исходя из цели и способа принудительного воздействия, включение информации об участнике закупки или поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр недобросовестных поставщиков представляет собой

административно-предупредительную меру, закрепленную в санкции нормы права и предусматривающую неблагоприятные гражданско-правовые последствия для нарушителя требований законодательства о контрактной системе (участника закупки, поставщика (подрядчика, исполнителя)) и аффилированных с ним физических лиц (участников (членов) корпоративного юридического лица, членов коллегиального исполнительного органа, лиц, исполняющих функции единоличного исполнительного органа).

Основанием для включения в реестр недобросовестных поставщиков информации об участниках (членах) корпоративного юридического лица, членах коллегиального исполнительного органа, лице, исполняющем функции единоличного исполнительного органа участника закупки или поставщика (подрядчика, исполнителя), выступает юридическая презумпция, то есть реальное предположение о возможности участия указанных лиц в будущих уклонениях от заключения контрактов или существенных нарушениях их условий. При этом для включения информации об указанных лицах в реестр недобросовестных поставщиков не требуется определение степени их участия, равно как и установление вины в противоправном деянии.

8. Проведенное исследование, сделанные по его результатам прогнозы, позволили сформулировать научно обоснованные предложения по изменению законодательства о контрактной системе, в части совершенствования: административных процедур в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд; порядка ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей); правового статуса должностных лиц заказчиков, уполномоченных в сфере закупок; административной ответственности участников контрактной системы.

Теоретическая и практическая значимость работы. Решение задач диссертационного исследования позволило расширить и уточнить научные

представления об административно-правовом регулировании контрактной системы. Сформулированные соискателем теоретические выводы о сущности контрактной системе и её взаимосвязи с моделью государственного управления, о правовой природе контроля в сфере закупок и включения в реестр недобросовестных поставщиков развивают положения науки административного права и могут быть использованы в ходе дальнейших исследований.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в нормотворческой деятельности для совершенствования законодательства о контрактной системе и публичных закупках, а также в образовательной деятельности при подготовке специальных учебных курсов, посвященных проблемам административно-правового регулирования контрактной системы. Сформулированные в рамках исследования выводы могут быть полезны в правоприменительной деятельности органов государственной власти, в том числе использованы при разрешении индивидуальных административных дел.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена в отделе административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Основные положения и результаты диссертационного исследования опубликованы в специализированных научных изданиях, в том числе в журналах, включенных в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук. Основные положения исследования докладывались диссертантом на научно-практических конференциях: IV Московском юридическом форуме «Право и экономика: междисциплинарные подходы в науке и образовании» (международная конференция) (МГЮА, г. Москва, 7 апреля 2017 г.); Шестом Евразийском антикоррупционном форуме «Социальный контроль как ключевой фактор противодействия коррупции»,

(международная научно-практическая конференция) (ИЗиСП, г. Москва, 26–27 апреля 2017 г.); XII Международной школе-практикуме молодых ученых-юристов «Композиция правового пространства: динамика обновления» (ИЗиСП, г. Москва, 24–25 мая 2017 г.); Седьмом Евразийском антикоррупционном форуме «Конфликт интересов: право и этика» (ИЗиСП, г. Москва, 25 апреля 2018 г.); Международной научно-практической конференции «Восьмой Евразийский антикоррупционный форум «Право против коррупции: миссия и новые тренды» (ИЗиСП, г. Москва, 20 марта 2019 г.); Международной научно-практической конференции «Единая цифровая среда доверия – правовые аспекты» (г. Москва, 23 мая 2019 г.); XIV Международной школе-практикуме молодых ученых-юристов «Право перед вызовами технологической революции» (ИЗиСП, г. Москва, 31 мая – 1 июня 2019 г.); совместной XX Международной научно-практической конференции юридического факультета и XVII Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» (МГУ, МГЮА, г. Москва, 26–29 ноября 2019 г.), VI Международной научной конференции «Пробелы в позитивном праве: доктрина и практика» (ИЗиСП, г. Москва, 20 февраля 2020 г.).

Результаты диссертационного исследования использовались диссертантом при проведении научно-правовой экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов, выполнении научно-исследовательских работ.

Структура диссертационной работы определена ее содержанием, целью и задачами. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, которые включают шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

Глава 1. Контрактная система как организационно-правовая форма удовлетворения государственных и муниципальных нужд

1.1. Предмет административно-правового регулирования в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Термины, этимологически близкие к термину «контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд», используются отечественным законодателем несколько десятилетий. В правовых и программных актах СССР ставилась задача развертывания «государственной контрактной системы»⁵. Впоследствии в нормативных правовых актах Российской Федерации начала 90-х гг. XX в. появляется термин «федеральная контрактная система»⁶.

Современный термин «контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» был введен в правовой оборот Законом о контрактной системе. При том условии, что в проекте федерального закона⁷ и в многочисленных ранее принятых высшим политическим руководством страны программных документах⁸,

⁵ См., например: Основные направления стабилизации народного хозяйства и перехода к рыночной экономике, одобренные Верховным Советом СССР 19.10.1990 (Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 44. Ст. 906), в которых указывалось, что «предстоит развернуть государственную контрактную систему – комплекс организаций, размещающих заказы на продукцию для государственных нужд, выбор подрядчиков, подготовку и заключение контрактов»; постановление Совмина РСФСР от 20.09.1990 № 366 «Вопросы Государственного комитета РСФСР по материально-техническому обеспечению республиканских и региональных программ» (СП РСФСР. 1991. № 2. Ст. 13), где предписывалось «увеличить лимит численности Государственного комитета РСФСР по материально-техническому обеспечению республиканских и региональных программ по г. Москве на 120 человек за счет передачи ему части лимита численности упраздняемых республиканских министерств и ведомств, с целью создания условий для формирования контрактной системы...».

⁶ См.: Указ Президента Российской Федерации от 07.08.1992 № 826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» // РГ. 1992. № 182; постановление Правительства Российской Федерации от 10.08.1992 № 565 «О реализации Указа Президента Российской Федерации «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» // РГ. 1992. № 182.

⁷ Проект федерального закона № 68702-6 «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг (в части регулирования государственных и муниципальных закупок)». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/n28Spravkanew%29?OpenAgent&RN=68702-6&02> (дата обращения: 25.11.2020).

⁸ Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012–2014 годах» // Парламентская газета. 2011. № 32; послание Президента

доктринах⁹, стратегиях¹⁰, концепциях¹¹ и программах¹² применялся термин «федеральная контрактная система».

Относительно этимологии исследуемого термина в литературе была высказана получившая в дальнейшем некоторое распространение точка зрения, согласно которой «термин «контрактная система» заимствован из законодательства США»¹³. В действительности данный термин в законодательстве США не используется¹⁴. А. П. Патрон, ссылаясь на законодательство США¹⁵, писал, что аналогом понятия «государственный заказ», используемого в законодательстве Российской Федерации, служит термин «федеральное регулирование приобретения товаров и услуг»¹⁶. В законодательствах иных зарубежных государств для описания аналогичного правового явления применяются термины *government procurement*, *public procurement*, *vergaben*, *les marchés publics*, *zamówień publicznych*. Все они

Российской Федерации Федеральному Собранию от 22.12.2011 // РГ. 2011. № 290; послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12.12.2012 // РГ. 2012. № 287.

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 13.06.1996 № 884 «О доктрине развития российской науки» // СЗ. РФ. 1996. № 25. Ст. 3005.

¹⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 216.

¹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 18.05.1998 № 453 «О Концепции реформирования российской науки на период 1998–2000 годов» // СЗ РФ. 1998. № 21. Ст. 2234.

¹² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3720.

¹³ *Косарев К. В.* Некоторые проблемы Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // *Право и экономика*. 2013. № 7. С. 21; *Виноградова П. А.* Правовой статус участников контрактной системы // СПС «КонсультантПлюс», 2014; *Чорновол Е. П.* Понятие контрактной системы России в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // *Право и экономика*. 2015. № 4. С. 42; *Тасалов Ф. А.* Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование: монография. М.: Проспект, 2016. С. 43, 44; *Бюджетное право: учебник / Н. Д. Вершило, Т. А. Вершило, О. Н. Горбунова и др.; под ред. И. А. Цинделиани.* М.: Проспект, 2018. С. 157–171; и др.

¹⁴ В законодательстве США ни термин «контрактная система», ни термин «федеральная контрактная система» не используются. Термин *federal acquisition system*, который в отечественной науке ретранслируется как «федеральная контрактная система», имеет иной дословный перевод – «федеральная система приобретения», а с учетом синонимичности слов *acquisition* и *procurement* в английском языке и вовсе может быть переведен как «система федеральных закупок». В юридической литературе советского периода этот же термин переводился как «система контрактов государственных заказов частным фирмам» (см.: *Нарышкина Р. Л.* США: государство и частный сектор. Гражданско-правовые отношения. М.: Юрид. лит., 1976. С. 6). Примечательно, что американский законодатель редко использует в законодательстве соответствующий термин, преимущественно в разделе, который посвящен основным принципам и общей информации. См.: *Code of Federal Regulations. Title 48. Federal acquisition regulations system.* URL: <https://www.acquisition.gov/sites/default/files/current/far/pdf/FAR.pdf> (дата обращения: 28.11.2020).

¹⁵ *Clinker-Cohen Federal Acquisition Reform Act of 1996, (PL 104-106) Title XLI – Competition Sec 4001, 41 Code 251.*

¹⁶ *Патрон П. А.* Государственный рынок США. Научно-технический прогресс и конкуренция // США. Канада. Экономика. Политика. Культура. 2002. № 2. С. 98.

имеют дословный или смысловой перевод «закупки» или «государственные / публичные закупки».

Понятие «федеральная контрактная система» (federal contracting system) применительно к существующим в США правовым явлениям выработано в рамках компаративистских экономических исследований и введено в научный оборот академиком В. А. Федоровичем¹⁷. Названным понятием охватываются государственное планирование социально-экономического развития, бюджетирование, процедура осуществления государственных закупок, в том числе их планирование. Все это рассматривается в качестве единого взаимосвязанного процесса¹⁸.

Видоизменялся не только термин, но и его содержательное наполнение в нормативных правовых актах и программных документах органов государственной власти. Федеральная контрактная система как правовой концепт последовательно рассматривалась в качестве:

- комплекса организаций, размещающих заказы на продукцию для государственных нужд;
- механизма реализации государственного заказа, включающего не только стадию его размещения, но и стадию планирования и контроля за исполнением контрактов;
- инструмента формирования полноценного правового регулирования имущественных отношений с участием публично-правовых образований, не основанных на административном или ином властном подчинении одной стороны другой (контрактных отношений).

Позиции федеральных органов исполнительной власти нашли отражение в Концепции проекта федерального закона «О федеральной

¹⁷ Федорович В. А. Расширение регулирующих функций федеральной контрактной системы и его последствия // Проблемы и противоречия американской экономики / отв. ред. Е. С. Шершневу. М., 1978. С. 532–554.

¹⁸ См.: Рубвальтер Д. А., Федорович В. А. Федеральная контрактная система – основа регулирования рыночной экономики // Власть. 1997. № 7; Заварухин В., Патрон А., Федорович В. США: Федеральная контрактная система и экономика. М.: Наука, 2002. 925 с.; Патрон А. П., Федорович В. А. США. Государство и экономика. М.: Международные отношения, 2007. 386 с.

контрактной системе» и проектах федеральных законов¹⁹, в которых под этой системой понимались соответственно:

– совокупность норм и правил, обеспечивающих единый технологический цикл организации закупок для обеспечения государственных (муниципальных) нужд;

– совокупность мер правового, организационного и экономического характера, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд в товарах, работах и услугах посредством реализации взаимосвязанных этапов.

Считаем возможным оставить приведенные выше взгляды на федеральную контрактную систему без подробного рассмотрения ввиду того, что их практическая реализация так и не была осуществлена.

Первая попытка создания в Российской Федерации контрактной системы была осуществлена в 1992 г. Целью контрактной системы в это время было создание условий для реализации Закона Российской Федерации от 28.05.1992 № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»²⁰. Контрактная система представляла собой комплекс организаций из двух акционерных обществ «Федеральная контрактная корпорация «Росконтракт» (АО «Росконтракт»), «Федеральная контрактная корпорация «Росхлебопродукт» (АО «Росхлебопродукт»), уполномоченных на осуществление государственных закупок товаров общепромышленного применения и народного потребления. Этим обществам могли в установленном порядке передаваться отдельные функции государственных заказчиков²¹. В 1994 г. контрактная система в описанном

¹⁹ См.: Концепция проекта федерального закона «О федеральной контрактной системе». URL: <https://rg.ru/2011/08/17/kontrakt-site-dok.html> (дата обращения: 28.11.2020). Федеральными органами исполнительной власти были разработаны две альтернативные версии проекта федерального закона: Министерством экономического развития Российской Федерации – проект федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» (URL: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depreulatinginfluence/doc20120423_03 (дата обращения: 28.11.2020)); Федеральной антимонопольной службой – проект федерального закона «О федеральной контрактной системе» (URL: <https://fas.gov.ru/documents/576302> (дата обращения: 28.11.2020)).

²⁰ РГ. 1992. № 182.

²¹ См. п. 5 ст. 3 Закона Российской Федерации от 28.05.1992 № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» // Ведомости СНД и ВС РФ. 09.06.1992. № 27. Ст. 1558.

виде была фактически ликвидирована путем приватизации входящих в нее организаций²². Оценки причин неэффективности контрактной системы, послуживших предпосылками для ее упразднения, неоднозначны. Исследователи указывали на отсутствие «четкого правового механизма»²³, «четко определенных функций у данных организаций»²⁴. Можно согласиться с точкой зрения, высказанной В. И. Кузнецовым и впоследствии поддержанной В. Е. Беловым: «Не обладая функциями государственного управления, эти корпорации становились обычными торгово-посредническими организациями...»²⁵.

Существующий вид контрактная система получила с принятием Закона о контрактной системе. Данная система получает легальное определение – это совокупность ее **участников** (1) (федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»); 2) заказчики; 3) участники закупок; 4) уполномоченные органы (учреждения), специализированные организации, операторы электронных площадок) и их **действий, осуществляемых в соответствии с законодательством**, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Несмотря на наличие легального определения, дискуссия о сущности и содержании контрактной системы, ее соотношении с иными правовыми явлениями не исчерпала себя, что вызвано сложностью и многогранностью исследуемого правового явления. Между тем на фоне значительного

²² *Дмитриева И. К.* Государственная контрактная система в смешанной экономике: дис. ... канд. экон. наук. М., 2003. С. 33.

²³ *Клейн Н. И.* Поставка продукции для государственных нужд // Закон. 1995. № 5. С. 63; *Панова И. В.* Актуальные вопросы применения Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»: административная и судебная практика // Административное право и процесс. 2014. № 12. С. 18–27.

²⁴ *Андреева Л. В.* Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 11. С. 3–16.

²⁵ *Кузнецов В. И.* Правовое регулирование института государственного заказа: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 66; *Белов В. Е.* Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М.: Норма, ИНФРА-М, 2011. С. 53.

внимания к контрактной системе в юридической науке ее содержательные характеристики немногочисленны.

Так, Д. А. Петров пишет, что «контрактная система в сфере закупок охватывает договорные отношения, но и иные отношения, представляя собой совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд»²⁶. В свою очередь, Е. А. Малыхина предлагает рассматривать контрактную систему как «совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий (в пределах своих полномочий) по определению (формированию) государственных (муниципальных) нужд, финансированию данных нужд из бюджетных и внебюджетных источников, их удовлетворению посредством осуществления закупок товаров, работ, услуг, а также проведению мониторинга, аудита и контроля в сфере закупок, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд»²⁷. Приведенные определения контрактной системы в целом коррелируют с ее легальной дефиницией, во многом воспроизводя ее в несколько измененной форме, но не дают ответа на вопрос о том, каковы её сущность, социальное назначение, роль и функции.

В юридической науке высказана точка зрения, согласно которой контрактная система представляет собой определенную совокупность правоотношений. В частности, Е. П. Чорновол характеризует контрактную систему как «совокупность взаимообусловленных и связанных между собой различной отраслевой принадлежности правоотношений частного и публичного порядка, функционирующих на федеральном, региональных и

²⁶ Петров Д. А. Контрактная система в сфере закупок и публичные закупки как способы государственного воздействия на экономику // Конкурентное право. 2013. № 3. С. 2–5.

²⁷ Малыхина Е. А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: особенности финансово-правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. С. 13.

муниципальных уровнях, возникающих в силу совершения их участниками, в том числе с использованием единой информационной системы, предусмотренных нормами контрактного права действий по планированию, определению поставщика (подрядчика, исполнителя), осуществлению, мониторингу, аудиту и контролю в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»²⁸. В свою очередь, Е. А. Свиных предлагает рассматривать контрактную систему как «совокупность взаимосвязанных отношений различной правовой природы, складывающихся между законодательно определенными субъектами в связи с планированием и осуществлением государственных и муниципальных закупок»²⁹.

Нельзя отрицать, что в результате функционирования контрактной системы складывается определенная совокупность связанных между собой правоотношений. В то же время легальное определение однозначно характеризует контрактную систему как совокупность участников контрактной системы и осуществляемых ими в соответствии с законодательством действий. При этом, как известно, основанием возникновения, изменения или прекращения правоотношений наряду с действиями могут выступать также и события. В свою очередь, далеко не все действия субъектов права влекут за собой возникновение, изменение или прекращение правоотношений. В работе органов публичной власти по осуществлению государственных функций наряду с правовой принято выделять и неправовую (фактическую) деятельность³⁰. Это деятельность, не влекущая правовых последствий (организационная, материально-

²⁸ Чорновол Е. П. Понятие контрактной системы России в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // *Право и экономика*. 2015. № 4. С. 42–46.

²⁹ Свиных Е. А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд как юридическая категория // *Современное право*. 2016. № 7. С. 85–89.

³⁰ См. например: Ноздрачев А. Ф. Современная правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти: анализ практики, оценка правовых форм, предложения и рекомендации // *Законодательство и экономика*. 2014. № 10. С. 7–47; № 11. С. 7–36; Уманская В. П., Малеванова Ю. В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. М.: Норма, 2020. 176 с. и др.

техническая, учетно-статистическая и др.), но имеющая зачастую важное значение для публичного правопорядка и «обеспечения надлежащего соблюдения и выполнения административных процедур»³¹.

При определении содержания и сущности контрактной системы в первую очередь следует исходить из ее имманентной связи с удовлетворением государственных и муниципальных нужд. Контрактная система выступает в качестве особой формы (способа) их удовлетворения. Отечественному правопорядку известны и иные формы: концессия, государственно-частное партнерство, государственное задание и др.³²

Обращение к легальной дефиниции контрактной системы показывает, что она, будучи формой удовлетворения государственных и муниципальных нужд, представляет собою совокупность двух составляющих:

- организационной структуры, то есть совокупности участников контрактной системы и их правового статуса (организационная форма)³³;
- определенного законом о контрактной системе и иными нормативными правовыми актами порядка осуществления действий участников контрактной системы, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд (процедурная форма)³⁴.

Следовательно, с содержательной точки зрения контрактная система представляет собой организационно-правовую форму удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

Контрактная система неоднородна, что выражается в том, что организационно-правовая форма удовлетворения отдельных категорий государственных и муниципальных нужд обладает значительной спецификой. Наиболее яркими особенностями характеризуются установленные Федеральным законом от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О

³¹ Хазанов С. Д. Важные вопросы науки административного права // Административное право на рубеже веков: межвузовский сб. науч. тр. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2003. С. 28–47.

³² Соловьев М. С. Административно-правовые основы публичных закупок: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2019 С. 16–42.

³³ См. параграф 2 главы 1 настоящего исследования.

³⁴ См. параграф 3 главы 1 настоящего исследования.

государственном оборонном заказе»³⁵ организационная структура и порядок удовлетворения государственных нужд, возникающие в связи с необходимостью обеспечения обороны и безопасности государства.

Так, отличия организационной структуры состоят в особом субъектном составе отношений, возникающих в связи с обеспечением указанных нужд. Организация и проведение закупок для нужд обороны и безопасности осуществляются федеральным органом в области обороны, государственными заказчиками государственного оборонного заказа, головными исполнителями, исполнителями, уполномоченными банками, контрольными органами в сфере государственного оборонного заказа. Правовой статус данных субъектов в сравнении с правовым статусом заказчиков, поставщиков (подрядчиков, исполнителей) характеризуется наличием дополнительных прав и обязанностей.

В свою очередь, отличия порядка удовлетворения государственных нужд, возникающих в связи с необходимостью обеспечения обороны и безопасности государства, состоят в специальных процедурах планирования и нормирования закупок, отсутствии общественного обсуждения закупок, наличии специальных закрытых процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя), финансового контроля в сфере государственного оборонного заказа³⁶.

Еще одной особенностью порядка проведения закупок для нужд обороны и безопасности является использование специальных методов государственного регулирования: квотирование (государственное бронирование); государственное регулирование цен на продукцию; соблюдение антимонопольных требований; казначейское и банковское сопровождение); директивность государственного оборонного заказа для отдельных категорий хозяйствующих субъектов и поставщиков

³⁵ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7600.

³⁶ Об организационной структуре финансового контроля в сфере закупок см. подробнее: *Славинский П. В.* Государственный финансовый контроль в сфере государственного оборонного заказа: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. 208 с.

(подрядчиков, исполнителей); дополнение системы норм об административных правонарушениях специальными составами таких правонарушений.

Несмотря на всю специфику правового регулирования отношений, возникающих в связи с закупками для нужд обороны и безопасности государства, их особенности учтены действующим законодательством не полностью³⁷.

Специальная регламентация данных отношений обусловлена объективными факторами: необходимостью обеспечения режима секретности (государственной тайны), ограниченной конкуренцией на соответствующих рынках, специальными требованиями к взаимодействию заказчика и производителя, необходимостью гарантировать независимость оборонной сферы от иностранных поставщиков.

Анализ ретроспективы законодательства о контрактной системе, проектов нормативных правовых актов, предусматривающих совершенствование порядка организации и проведения закупок для нужд обороны и безопасности, показывает, что правовое регулирование соответствующих отношений развивается по пути последовательной специализации.

При дальнейшей специализации правового режима закупок для нужд обороны и безопасности оправдано обособление правовых норм, регламентирующих порядок организации и проведения закупок для нужд обороны и безопасности, через их систематизацию в отдельном законодательном акте.

Для определения сущности контрактной системы, то есть ее внутренней, относительно устойчивой, качественной основы, отражающей истинную природу и назначение в обществе, целесообразно использовать

³⁷ См. подробнее: *Кабытов П. П.* Анализ содержания и структуры контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2020. Т. 11. № 3. С. 601–624. URL: <https://doi.org/10.21638/spbu14.2020.305> (дата обращения: 04.04.2021).

функциональный подход, что требует обращения к анализу содержания ее функций.

Воздействие контрактной системы на социальную действительность разнопланово. В правовых и экономических исследованиях контрактная система охарактеризована как «механизм обеспечения государственных (муниципальных) нужд»³⁸, «способ государственного воздействия на экономику»³⁹, «инструмент стимулирования инновационной деятельности»⁴⁰, «инструмент социального развития территории»⁴¹, «форма стимулирования энергосбережения и повышения энергетической эффективности»⁴², «мера импортозамещения»⁴³, «метод регулирования внешней торговли»⁴⁴. Спектр социально-экономических задач, для решения которых возможно использование контрактной системы, практически неограниченный и постоянно расширяется. В зарубежных государствах контрактные системы используются, например, для решения следующих задач: защиты окружающей среды⁴⁵, обеспечения гендерного равенства, социальной справедливости⁴⁶.

Приведенные характеристики, однако, отражают воздействие контрактной системы на отдельные участки социальной деятельности, не давая ответ на вопрос, какова основная функция системы. Ответ следует искать в причинах введения контрактной системы. Положения Закона о

³⁸ *Гринев В. П.* Контрактная система: правовой механизм обеспечения государственных и муниципальных нужд, проблемы совершенствования // *Право и экономика*. 2016. № 12. С. 28–35.

³⁹ *Петров Д. А.* Контрактная система в сфере закупок и публичные закупки как способы государственного воздействия на экономику // *Конкурентное право*. 2013. № 3. С. 2–5.

⁴⁰ *Буинцева Н. В.* Государственные закупки как инструмент стимулирования инновационной деятельности в России // *Вестник Иркутского государственного технического университета*. 2015. № 10. С. 212–217.

⁴¹ *Кислицкий М. М., Егоров В. А.* Институт государственных закупок как инструмент социального развития территории // *Этап: экономическая теория, анализ, практика*. 2016. № 4. С. 30.

⁴² *Спицына Л. Ю.* Энергосервисный контракт для государственных и муниципальных нужд как институт энергосбережения в России // *Современные проблемы науки и образования*. 2015. № 1 (ч. 1). URL: <http://science-education.ru/ru/article/view?id=18322> (дата обращения: 28.11.2020).

⁴³ *Докукина И. А.* Контрактная система как основополагающий элемент управления в условиях импортозамещения // *Научный альманах*. 2016. № 1-1 (15). С. 92–95.

⁴⁴ *Дубаневич О., Херувимова Т.* Украина: государственные закупки как метод нетарифного регулирования торговли? // *МОСТЫ*. 2015. Вып. 5. С. 20.

⁴⁵ *Казакова Е. Д.* Внедрение концепции экологически чистых государственных закупок в федеральную контрактную систему России // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2012. № 3. С. 173–178.

⁴⁶ *Шадрина Е. В., Ромодина И. В.* Государственные закупки для устойчивого развития: международный опыт // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2017. № 1. С. 151.

контактной системе, нормы ч. 1 ст. 1, определяющие цели регулирования, а также вышеприведенных программных документов, которыми предусматривалось создание контрактной системы, ориентируют на то, что её формирование связано с необходимостью повышения эффективности удовлетворения государственных и муниципальных нужд и противодействия противоправным деяниям в данной сфере.

Но первопричина иная. Возникновение качественно новой организационно-правовой формы удовлетворения государственных и муниципальных нужд, итогом развития которой стала контрактная система, связано с переходом государства от централизованной системы государственного материально-технического снабжения к удовлетворению своих потребностей, а также потребностей муниципальных образований посредством приобретения товаров, работ, услуг на открытом рынке. В результате такого перехода в процесс удовлетворения государственных и муниципальных нужд были вовлечены субъекты предпринимательской деятельности. Из сферы сугубо государственного интереса рассматриваемая сфера становится областью сосредоточения интересов государства, муниципальных образований (публичного интереса) и интересов субъектов предпринимательской деятельности (частного интереса). Возникает потребность в обеспечении баланса интересов государства, муниципальных образований и субъектов предпринимательской деятельности, что приводит к становлению контрактной системы как публично-правового института.

Таким образом, сущность контрактной системы, ее основная функция состоит в том, что она представляет собой механизм обеспечения баланса интересов государства, муниципалитетов и субъектов предпринимательской деятельности, участвующих в удовлетворении государственных и муниципальных нужд.

Обращение к отечественному и зарубежному опыту организации и проведения закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд показывает, что организационно-правовые формы

удовлетворения государственных и муниципальных нужд в национальных правовых порядках значительно различаются, в том числе на различных этапах их развития. Различия эти проявляются в системе и статусе субъектов, участвующих в удовлетворении государственных и муниципальных нужд, принципах их взаимодействия, процедурах.

Специфика организационно-правовой формы удовлетворения государственных и муниципальных нужд в каждом государстве определяется особенностями социально-политического строя, государственным устройством, конкретными историческими условиями, традициями правовой системы и другими объективными причинами.

Как показывает анализ, имеется тесная связь, взаимообусловленность между организационно-правовой формой удовлетворения государственных и муниципальных нужд и моделью государственного управления, сложившейся в рамках национального правового порядка, которая проявляется в следующем.

1. Организационная структура удовлетворения государственных и муниципальных нужд определяется организационной структурой государственного управления.

Во-первых, используемая модель разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, система и структура органов исполнительной власти получили свое отражение в системе и структуре органов публичной власти, осуществляющих нормотворческие, контрольные, разрешительные и юрисдикционные полномочия в рамках функционирования контрактной системы.

Во-вторых, связь между государственными, муниципальными нуждами и публичными функциями, полномочиями органов государственной, муниципальной власти выражается в том, что в публичных функциях и полномочиях органов власти получают свое продолжение, конкретизацию и

детализацию функции государства, осуществление которых и обуславливает возникновение государственных и муниципальных нужд, детерминирует круг заказчиков.

В действующем законодательстве в этой части имеются отклонения. Так, к числу заказчиков отнесены коммерческие организации государственной и муниципальной форм собственности (государственные и муниципальные предприятия), а также иные юридические лица⁴⁷, потребности которых не могут быть охарактеризованы в качестве государственных и муниципальных нужд. И напротив, отдельные субъекты, потребности которых обладают признаками государственных и муниципальных нужд, полностью или частично находятся вне сферы действия норм Закона о контрактной системе (бюджетные, автономные учреждения)⁴⁸.

Распространение норм Закона о контрактной системе на коммерческие организации хотя и возможно⁴⁹, но приводит к результатам, прямо противоположным целям его регулирования. Специалистами в сфере публичных закупок прогнозировалось, что это приведет к снижению конкурентоспособности коммерческих организаций государственной и муниципальной форм собственности, снижению эффективности их экономических результатов, а в ряде случаев нецелесообразности их дальнейшей деятельности⁵⁰. На практике эти прогнозы нашли подтверждение. Так, ФАС России указала, что по итогам 2017 г. в связи с распространением норм Закона о контрактной системе на унитарные

⁴⁷ См. подробнее: ст. 15 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

⁴⁸ См. подробнее: *Кабытов П. П.* Анализ содержания и структуры контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2020. Т. 11. № 3. С. 601–624. URL: <https://doi.org/10.21638/spbu14.2020.305> (дата обращения: 28.11.2020).

⁴⁹ Наряду с законодательством Российской Федерации такой подход реализован в законодательстве Республики Казахстан и ряда других стран.

⁵⁰ *Демидова Т. П., Кузнецов К. В., Анчишкина О. В., Нестерович Н. В., Сухадольский Г. А.* Единый закон. Комментарии экспертов. // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2016. № 44. С. 3–11.

предприятия отдельные предприятия перестали получать доход и несли убытки⁵¹.

В целях минимизации вышеуказанных негативных последствий Федеральным законом от 29.06.2018 № 174-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц,, и Федеральный закон „О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд“»⁵² государственным и муниципальным унитарным предприятиям предоставлено право осуществлять закупки за счет средств от приносящей доход деятельности в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»⁵³. Вместе с тем целесообразность и экономическая эффективность такого разделения закупочной деятельности также ставятся под сомнение⁵⁴.

Взаимосвязь контрактной системы и удовлетворения государственных и муниципальных нужд как формы и содержания не допускает включение в число государственных заказчиков субъектов, потребности которых не признаются публичными (государственные и муниципальные предприятия, иные юридические лица). По этой же причине нет оснований для образования единого законодательного института, регламентирующего как контрактную систему, так и осуществление корпоративных закупок хозяйствующими субъектами, предусмотренными Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Сферу действия указанного федерального закона и Закона о контрактной системе, напротив, следует четко отграничить по кругу лиц в целях исключения ситуации «дуалистичного правового регулирования закупок», когда часть закупок осуществляется заказчиком в соответствии с

⁵¹ URL: <https://fas.gov.ru/news/25630> (дата обращения: 28.11.2020).

⁵² СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 3957.

⁵³ СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

⁵⁴ *Беляева О. А.* Тенденции развития законодательства Российской Федерации о регламентированных закупках // Журнал российского права. 2016. № 9. С. 22.

правилами одного федерального закона, а другая часть – в соответствии с правилами другого акта.

Отграничение это осложняется тем, что современный подход к формированию институциональных основ государственного управления предусматривает включение в состав его субъектов не только органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, но и организаций, учрежденных публично-правовыми образованиями.

К указанным организациям относятся государственные корпорации, государственные компании, публично-правовые компании, государственные и муниципальные учреждения (казенные, бюджетные и автономные), государственные и муниципальные унитарные предприятия, в том числе казенные.

В юридической науке наряду с государственными нуждами констатируется наличие у данных организаций собственных нужд⁵⁵. Такое деление возможно и объективно отражает различные направления деятельности данных организаций:

- деятельность по осуществлению публичных функций и полномочий;
- иная деятельность, в том числе приносящая доход.

При решении вопроса об отнесении указанных субъектов к числу участников контрактной системы и включении их в сферу действия Закона о контрактной системе следует исходить из общего характера их деятельности (коммерческая, некоммерческая) и места, которое занимают публичные функции и полномочия в ней. Рассматриваемые организации могут выступать участниками контрактной системы при условии, что они являются некоммерческими организациями, деятельность по осуществлению публичных функций и полномочий для которых является основной (первичной).

⁵⁵ *Спиридонов С. А.* Проблемы законодательного разделения нужд Российской Федерации, государственных заказчиков и бюджетных учреждений при заключении государственных контрактов // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 4. С. 18.

Подтверждением практической применимости предложенных критериев выступает распространение норм Закона о контрактной системе только на Государственную корпорацию по атомной энергии «Росатом» и Государственную корпорацию по космической деятельности «Роскосмос». В действительности анализ состава функций и полномочий государственных корпораций, определенных федеральными законами⁵⁶, в каждом случае показывает различное соотношение функций и полномочий, имеющих публичный характер, и иных направлений деятельности. Более того, некоммерческий характер деятельности отдельных государственных корпораций обоснованно ставится под сомнение⁵⁷. Эти же критерии должны быть применены при необходимости принятия решений о распространении норм Закона о контрактной системе на другие государственные и публично-правовые компании и организации.

2. Функции контрактной системы видоизменяются и эволюционируют по мере изменения базовых ценностей и стратегических целей государства. Так, при формировании контрактной системы в ней получили закрепление процедуры, призванные обеспечить достижение соответствующих целей государства:

- повышение эффективности бюджетных расходов;
- предотвращение правонарушений и коррупции;
- поддержка учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы (ст. 28 какого закона?), организаций инвалидов (ст. 29 какого закона?), СМП, СОНКО (ст. 30 какого закона?);

⁵⁶ См.: Федеральный закон от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»; Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии „Росатом“»; Федеральный закон от 23.11.2007 № 270-ФЗ «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции „Ростех“»; Федеральный закон от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»; Федеральный закон от 19.07.2007 № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий»; Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития „ВЭБ.РФ“»; Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов в банках Российской Федерации» и др.

⁵⁷ Суханов Е. А. О гражданской правосубъектности государственных юридических лиц // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 5–15.

– стимулирование энергоэффективности (ст. 108 какого закона?) и инноваций (ст. 10 какого закона?).

По мере развития контрактной системы значительное развитие получили процедуры поддержки отечественных производителей и поставщиков товаров, работ, услуг, явившиеся одним из средств достижения стратегической цели государства – импортозамещения. Была сформирована разветвленная система запретов, ограничений и условий допуска иностранной продукции (ст. 14 Закона о контрактной системе), установлены особенности осуществления закупок для целей достижения заказчиком минимальной доли закупок товаров, работ, услуг российского происхождения (ст. 30¹ Закона о контрактной системе).

3. Решение перечисленных задач осуществляется органами публичной власти, выступающими участниками контрактной системы. Состав используемых при этом методов и приемов находится в постоянном движении, что соответствует общему порядку функционирования государственного управления. Как справедливо отмечает В. П. Уманская, «каждый субъект государственного управления осуществляет свою деятельность посредством различных методов и процедур, которые выражаются в определенных административно-правовых формах. Государственные органы, принимающие участие в государственном управлении, используют различные формы организации своей деятельности в сочетании, необходимом для решения стоящих перед ними задач»⁵⁸.

При этом общий набор методов и приемов, имеющийся в распоряжении участников контрактной системы, с одной стороны, детерминирован совокупностью методов и приемов, присущих действующей модели государственного управления, и включает систему административно-правовых и организационно-экономических инструментов. С другой стороны, по мере развития контрактной системы нормативное оформление

⁵⁸ Уманская В. П. Правовые акты органов исполнительной власти: системный подход / отв. ред. Б. В. Россинский. М., 2014. С. 21.

процедур планирования и нормирования закупок, квотирования, государственного контроля в сфере закупок, специального досудебного порядка разрешения споров, РНП дополняло и обогащало систему методов и приемов государственного управления.

4. На контрактную систему значительное влияние оказывают экономические (развитие производственных отношений, трансформация платежеспособного спроса государства и муниципалитетов⁵⁹), социальные и иные процессы, протекающие в обществе. В частности, с принятием Федерального закона от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» в контрактной системе сформированы процедуры, учитывающие необходимость вновь сформировавшихся производственных отношений (ст. 111³, 111⁴ Закона о контрактной системе).

Организационно-правовая форма удовлетворения государственных и муниципальных нужд совершенствуется по мере развития технологий и их внедрения в государственное управление. Так, повсеместное распространение информационно-коммуникационных технологий, а впоследствии цифровизация государственного управления привели к цифровой трансформации контрактной системы⁶⁰.

Таким образом, имеет место диалектическое единство организационно-правовой формы удовлетворения государственных и муниципальных нужд и сложившейся модели государственного управления. При этом, с одной стороны, содержание организационно-правовой формы удовлетворения государственных и муниципальных нужд обуславливается структурой, методами, приемами и факторами эффективности конкретной модели государственного управления, реализуемой посредством сочетания

⁵⁹ Анчишкина О. В. Экономические и правовые особенности контрактных отношений как особого института российской экономики // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 3. С. 61–77; Анчишкина О. В., Киселева В. Н. Зарубежный опыт развития архитектуры управления публичными закупками // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2018. № 4. С. 21–36.

⁶⁰ Беляева О. А., Мишагин А. В. Цифровизация закрытых закупок для нужд обороны и безопасности государства: поиск оптимальных правовых решений // Право и цифровая экономика. 2019. № 1. С. 12–17; Шмелева М. В. Цифровая трансформация системы государственных и муниципальных закупок // Юрист. 2019. № 7. С. 15–22.

административно-правовых и организационно-экономических инструментов, с другой стороны – она совершенствуется в результате развития технологий, производственных отношений и трансформации платежеспособного спроса государства и муниципалитетов.

Наличие такой связи между контрактной системой и сложившимся в рамках российского правопорядка государственным управлением предопределяет принадлежность норм, лежащих в основе данной системы, к отрасли административного права.

Во-первых, нормами административного права обеспечивается формирование организационной структуры удовлетворения государственных и муниципальных нужд в части определения системы соответствующих органов публичной власти и их компетенции как участников контрактной системы, а также их организационной структуры (контрактные службы, комиссии по осуществлению закупок и иные уполномоченные лица заказчиков).

Во-вторых, нормами административного права обеспечивается установление порядка (административных процедур) осуществления деятельности, направленной на удовлетворение государственных и муниципальных нужд, в части определения правовых форм, методов и процедур деятельности органов публичной власти – участников контрактной системы, в том числе той, которая связана с применением норм других отраслей права.

Нормами административного права регулируются только те возникающие при реализации контрактной системы общественные отношения, которые носят публично-властный характер.

Структура предмета административно-правового регулирования в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных

нужд с учетом «специфики вида управленческих отношений и особенности субъектного состава»⁶¹ включает отношения, складывающиеся в рамках:

- разработки и принятия органами публичной власти – участниками контрактной системы подзаконных нормативных правовых актов;
- деятельности органов публичной власти – участников контрактной системы по организации закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд⁶²;
- деятельности органов публичной власти – участников контрактной системы по проведению закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд;
- деятельности органов публичной власти – участников контрактной системы по осуществлению контрольно-надзорной деятельности;
- деятельности органов публичной власти – участников контрактной системы по внесудебному разрешению жалоб;
- привлечения участников контрактной системы к дисциплинарной и административной ответственности.

При регулировании значительной части из перечисленных отношений нормы административного права тесным образом связаны и взаимодействуют с нормами иных отраслей права. Так, необходимость правовой регламентации финансовой деятельности органов публичной власти, информационного взаимодействия участников контрактной системы, деятельности органов местного самоуправления предопределила включение в законодательство о контрактной системе норм соответственно финансового, информационного и муниципального права. В результате отдельные направления деятельности органов публичной администрации – участников контрактной системы становятся объектом комплексного правового регулирования, а именно: планирование и нормирование закупок,

⁶¹ Зеленцов А. Б. Границы и структура предмета административного права современной России: дискуссионные вопросы // Административное право и процесс. 2020. № 9. С. 5–20.

⁶² Планирование, нормирование, общественное обсуждение закупок, ведение единого реестра радиоэлектронной продукции, ведение единого реестра российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных, разработка и утверждение закупочной документации.

финансовый контроль в сфере закупок, а также их информационное обеспечение. Соотношение норм административного и иных отраслей права при регулировании соответствующих отношений различно.

Применительно к финансовому контролю в сфере закупок нормами административного права устанавливаются компетенция органов публичной власти и порядок их взаимодействия, определяются правовые формы и методы их деятельности. Финансовый контроль в сфере закупок имеет материальную и процессуальную основы, и если первая сформирована нормами финансового права, то «контрольный процесс по своей сути является административным»⁶³.

Подобный баланс между нормами информационного права и административного права обнаруживается в структуре норм, регулирующих информационное обеспечение закупок. Наделение полномочиями федерального органа исполнительной власти по организации и управлению созданием, развитием, ведением и обслуживанием ЕИС, установление порядка регистрации в ЕИС, ведение реестра участников закупок осуществлены нормами административного права⁶⁴.

При регламентации планирования и нормирования закупок нормы административного права занимают главное, определяющее место. Нормами финансового права урегулированы расчет и утверждение объема финансового обеспечения при осуществлении закупок; установление обязательных требований к предельным ценам товаров, работ, услуг. Для основного же массива отношений, складывающихся при планировании и

⁶³ *Зубарев С.М.* Процессуальная природа контроля и надзора // Административное право и процесс. 2016. № 2. С. 12.

⁶⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 23.12.2015 № 1414 «О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок» // СЗ РФ. 2016. № 2 (ч. I). Ст. 324; постановление Правительства Российской Федерации от 13.04.2017 № 442 «Об определении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по выработке функциональных требований к единой информационной системе в сфере закупок, по созданию, развитию, ведению и обслуживанию единой информационной системы в сфере закупок, по установлению порядка регистрации в единой информационной системе в сфере закупок и порядка пользования единой информационной системой в сфере закупок, а также на ведение единого реестра участников закупок, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 996» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2565.

нормировании закупок (определении идентификационного кода, объекта, сроков и периодичности государственной (муниципальной) закупки и установлении обязательных требований к качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам товаров, работ, услуг) публичные денежные средства не являются материальным объектом. Это классические организационно-управленческие отношения, регулируемые нормами административного права.

В свою очередь, необходимость правовой регламентации имущественного (гражданского) оборота, составляющего содержание закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, предопределила включение в законодательство о контрактной системе отдельных институтов гражданского права (торги, договор и др.).

С учетом этого отношения, складывающиеся непосредственно при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, представителями науки гражданского права в полном объеме были охарактеризованы в качестве гражданско-правовых⁶⁵. Представителями науки административного права такой подход к определению правовой природы рассматриваемых отношений был оспорен.

В частности, в науке административного права последовательно обосновывается необходимость включения отношений, возникающих при определении поставщика (подрядчика, исполнителя), в предмет административного права⁶⁶. На наш взгляд, для этого есть теоретические предпосылки.

⁶⁵ *Беляева О. А.* Торги: теоретические основы и проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. 53 с.; *Щербаков В. А.* Гражданско-правовое регулирование размещения государственных и муниципальных заказов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 15–16; *Тасалов Ф. А.* Отношения по размещению и исполнению государственного заказа: особенности гражданского правового регулирования (на примере Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки). С. 15.

⁶⁶ *Халиуллин Т. А.* Процедуры принятия управленческих решений при конкурсном размещении государственного заказа на поставку продукции для государственных нужд: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. 148 с.; *Кудилинский М. Н.* Государственный контракт: проблемы правоприменения // Договор в

Неопределенность в вопросе о правовой природе рассматриваемых отношений имеет под собой объективные предпосылки в виде наличия у них отдельных черт, характерных как для административно-правовых отношений (организационно-управленческий и односторонний характер, орган публичной власти как неотъемлемый субъект, императивность порядка осуществления закупок), так и гражданско-правовых отношений (связанность имущественным оборотом, диспозитивность участников закупок, равенство участников).

В российской правовой системе активно протекает процесс взаимопроникновения частного и публичного права, одним из направлений которого выступает «заимствование публичным правом частноправовых институтов и конструкций – они используются в экономике и непосредственно в государственном управлении»⁶⁷. Попадая в сферу публично-правового регулирования, институты и конструкции частного права последовательно модифицируются для обеспечения достижения целей и решения задач государственно-управленческого характера. По мере развития законодательства имплементированный в публичное право частноправовой институт или конструкция по своим свойствам и характеристикам может все больше отдаляться от оригинала, в определенный момент окончательно становясь частью нового публично-правового института.

Обращение к опыту зарубежных государств показывает, что в значительной части стран континентальной правовой семьи (Франция,

публичном праве: сборник науч. ст. / под ред. Е. В. Гриценко, Е. Г. Бабелюк. М.: Волтерс Клувер, 2009. С. 109, 110; *Кикавец В. В.* Административно-правовое регулирование государственного заказа в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 201 с.; *Винницкий А. В.* Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 82–91; *Соловьев М. С.* К дискуссии о квалификации правоотношений в сфере публичных закупок // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 81–84; *Зубарев С. М.* К вопросу о взаимосвязи предмета и системы отечественного административного права // Административное право и процесс. 2017. № 9. С. 8–12.

⁶⁷ Научные концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2015. С. 121.

Италия, Испания, Австрия)⁶⁸ правовое регулирование отношений, возникающих при определении поставщика (подрядчика, исполнителя), прошло схожий путь развития: сначала гражданско-правовое регулирование; потом наполнение законодательства нормами административного права; наконец, качественный переход, признание отношений, возникающих при определении поставщика (подрядчика, исполнителя), административно-правовыми, включение их в предмет административного права. При этом сам нормативно установленный порядок определения поставщика (подрядчика, исполнителя), принципы, на которых строилось взаимодействие заказчиков и участников закупок, не менялись. Аналогичная трансформация возможна и в российском праве по мере развития правового регулирования контрактной системы.

1.2. Административно-правовой статус участников контрактной системы

Категорией «участники контрактной системы» охватывается широкий круг субъектов, обладающих различным правовым положением. В соответствии с ч. 1 ст. 3 Закона о контрактной системе к числу участников контрактной системы относятся:

– федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового

⁶⁸ См.: *Сергачева О. А.* Европейский опыт гражданско-правового регулирования размещения заказов для государственных и муниципальных нужд (на примере Итальянской Республики): дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2013. С. 17; *Квоста П.* Новая административная юстиция в Австрии на примере государственных закупок // Ежегодник публичного права – 2015: Административный процесс / Б. К. Аманалиева, Д. Байер, З. Х. Баймолдина и др. М.: Инфотропик Медиа, 2015. С. 73–88; *Винницкий А. В.* Указ. соч.; *Godfrin Ph., Degoffe Michel.* Droit administratif des biens. 10^e ed. P.: Dalloz, 2012.

регулирования и контроля в сфере закупок, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»;

- заказчики;
- участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями);
- уполномоченные органы и уполномоченные учреждения;
- специализированные организации;
- операторы электронных площадок.

Однако приведенный перечень не охватывает всех субъектов, которые участвуют в отношениях, связанных с осуществлением закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд и урегулированных Законом о контрактной системе.

За его пределами остаются:

- Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, осуществляющие в соответствии со ст. 98 Закона о контрактной системе аудит в сфере закупок;
- кредитные организации, функции которых варьируются от выдачи банковских гарантий на возмездной основе до осуществления мониторинга расчетов, контроля распоряжений о переводе денежных средств в рамках банковского сопровождения сделок;
- комиссии по осуществлению закупок, ее члены, должностные лица контрактной службы, контрактные управляющие, иные работники и должностные лица участников контрактной системы.

Правовое положение отдельных участников контрактной системы неоднократно становилось предметом юридических исследований, имеющих гражданско-правовую, финансово-правовую направленность⁶⁹. К анализу их

⁶⁹ Куличев Р. Б. Правовое регулирование подрядных работ для государственных нужд. М.: Юстицинформ, 2016. 192 с.; Мальхина Е. А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

административно-правового статуса в своих работах обращались К. И. Фамиева⁷⁰ и М. С. Соловьев⁷¹. Оба автора подходили к исследованию административно-правового статуса участников контрактной системы как субъектов административных процедур закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.

К. И. Фамиевой по результатам изучения административно-правового статуса субъектов административных процедур закупок для государственных и муниципальных нужд предложено две их классификации. Первая исходя из того, являются ли они участниками административной процедуры закупок, предполагает разделение исследуемых субъектов на две категории:

– субъекты административной процедуры закупок, к числу которых автором отнесены 1) федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок; 2) государственные и муниципальные заказчики; 3) участник процедур закупок; 4) уполномоченный орган; 5) уполномоченное учреждение; 6) комиссии по осуществлению закупок 7) оператор электронной площадки; 8) специализированные организации);

– субъекты, не участвующие в реализации процедуры закупки, но участвующие в реализации мероприятий контрактной системы, непосредственно связанных с процедурой закупки, к числу которых К. И. Фамиевой отнесены: 1) органы, осуществляющие контроль в сфере закупок; 2) органы, уполномоченные на осуществление аудита в сфере закупок.

Вторая, исходя из их принадлежности к органам публичной власти, предполагает разделение исследуемых субъектов на такие группы:

государственных и муниципальных нужд: особенности финансово-правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015.

⁷⁰ Фамиева К. И. Административные процедуры закупок для государственных и муниципальных нужд в условиях перехода к контрактной системе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013.

⁷¹ Соловьев М. С. Административно-правовые основы публичных закупок: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2019 С. 96–129.

– государственные органы (в том числе органы государственной власти, органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, казенные и бюджетные учреждения);

– участники процедур закупок (физические и юридические лица)⁷².

М. С. Соловьев, критикуя приведенную точку зрения за «излишнюю упрощенность, игнорирующую функциональные особенности таких специфических лиц, как оператор электронной площадки или специализированная организация» и используя функциональный критерий, выделяет три самостоятельные группы участников процедурно-процессуальной деятельности в сфере публичных закупок:

– участники, реализующие публичные функции (заказчики, уполномоченные органы, учреждения), специализированные организации выступают носителями специального административно-правового статуса, ключевым элементом которого является собственная компетенция (круг дел и полномочия по осуществлению закупок), запреты и ограничения;

– участники, реализующие частный интерес (участники закупок), которые также приобретают специальный статус, однако он не связан с наделением их какими-либо публичными полномочиями, а предполагает установление ограничений, запретов, публично-правовой ответственности;

– участники, обеспечивающие процедуры публичных закупок (операторы электронной площадки, эксперты и экспертные организации), которые выполняют вспомогательные функции, направленные на надлежащее осуществление закупочных процедур⁷³.

Приведенные классификации не охватывают целый ряд участников контрактной системы (это органы исполнительной власти, местного самоуправления, Счетная палата Российской Федерации и др.) и, следовательно, не могут считаться полными.

⁷² Фамиева К.И. Указ. соч. С. 80–111.

⁷³ Соловьев М.С. Указ. соч. С. 96–129.

С методологической точки зрения считаем правильным подойти к анализу административно-правового статуса участников контрактной системы не с точки зрения функционального критерия, который позволяет осветить лишь содержание деятельности субъектов, а с точки зрения структуры и содержания административно-правового статуса.

Теория административно-правового статуса, выработанная в науке административного права⁷⁴, предполагает выделение в структуре правового статуса публичных органов (учреждений) нескольких блоков элементов: целевого, структурно-организационного и компетенционного (компетенцию). Применим такой подход и при описании структуры правового статуса лиц, замещающих (занимающих) должности в соответствующих государственных органах (учреждениях), в силу того, что «должность выступает исходной организационно-структурной единицей государственного органа (учреждения)»⁷⁵.

Административно-правовой статус коллективных негосударственных субъектов исследуется с иных позиций, посредством анализа совокупности их прав, обязанностей и ответственности, закрепленных нормами административного права.

Различия в методологическом подходе обусловлены тем, что административно-правовой статус органов публичной власти отличается от статуса «организаций, предприятий и учреждений» – «невластных коллективных субъектов» административного права⁷⁶. У последних в крайне редких случаях имеются все те элементы статуса, что и у органов публичной власти⁷⁷. Но основное отличие состоит в том, что если содержание статуса коллективных негосударственных субъектов составляют права и

⁷⁴ Бахрах Д. Н. Административное право России. М.: Изд-во БЕК, 1993. С. 24–27.

⁷⁵ Зырянов С. М. Структура и содержание административно-правового статуса государственного инспектора // Журнал российского права. 2009. № 2.

⁷⁶ См., например: Макарова Т. Б. Категориальный анализ понятия «административно-правовой статус органов исполнительной власти» (методология вопроса) // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 6; Ястребов О. А. Проблема отраслевой принадлежности юридического лица в российском правоповедении // Юридический мир. 2010. № 4.

⁷⁷ Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 26.

обязанности, то элементами статуса органов публичной власти являются полномочия.

Публичная сфера, по справедливому замечанию Ю. А. Тихомирова, предполагает соединенность прав и обязанностей в формулу «полномочие», то есть правообязанность, которую нельзя не реализовать в публичных интересах⁷⁸. Сущность правообязанности органа публичной власти заключается в том, что его права, будь то право на издание нормативных и индивидуальных актов или на совершение иных юридически значимых действий по отношению к различным субъектам общественных отношений, одновременно являются его обязанностями перед гражданами, обществом, государством. Даже в тех случаях, когда «нормы права устанавливают возможность свободного усмотрения органов публичной власти, не определяя обязанностей этих органов, которые обеспечивали бы возможность гражданам и организациям потребовать от них выполнения действий и принятия решений»⁷⁹, органы публичной власти остаются связанными в реализации своих полномочий нормативно установленными целями и принципами, необходимостью соблюдения публичных интересов, законными интересами граждан.

Для характеристики соответствующих правообязанностей органов публичной власти в науке административного права, правоприменительной практике используются близкие понятия: публичные полномочия, властные полномочия, административные полномочия. Попытка разграничения указанных понятий, на наш взгляд, контрпродуктивна и сталкивается с тем обстоятельством, что полномочия органов публичной власти в силу их «генетической связанности с государственной властью»⁸⁰ носят публичный, властный характер, они установлены в положениях о соответствующих органах нормами административного права. Совокупность

⁷⁸ Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2001. С. 56.

⁷⁹ Зеленцов А. Б. Субъективные права и законные интересы как предмет правовой защиты в системе административной юстиции: юридическая природа и виды // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 74–83.

⁸⁰ Тихомиров Ю. А. Публичное право: учебник. М.: Бек, 1995. С. 136.

административных полномочий и подведомственности (предметов ведения) формируют компетенцию органа публичной власти⁸¹.

Применение понятий «полномочие», «компетенция» возможно и к коллективным негосударственным субъектам. Однако, несмотря на лексическую тождественность, их онтологическое значение будет иным. Объем понятий, используемых в разных отраслях законодательства и науки, не одинаков. Термин «полномочие» в гражданском праве может определять круг правомочий лица, возникающих из сделок (доверенность)⁸², либо устанавливать субъективное право лица на совершение сделок⁸³.

В качестве альтернативы понятию «полномочие» применительно к содержанию административно-правового статуса коллективных негосударственных субъектов в теории права используется понятие «субъективное публичное право». Более того, одна из точек зрения в доктрине административного права, впервые высказанная еще в дореволюционный период, предполагает рассмотрение полномочий органов публичной власти как разновидности субъективных публичных прав⁸⁴.

Однако, по нашему мнению, правы те представители юридической науки, которые характеризуют субъективное публичное право как исключительную прерогативу частных лиц⁸⁵, указывают на важность отграничения субъективных публичных прав частных лиц и полномочий органов публичной власти⁸⁶. Фундаментальное различие состоит в том, как и в каких целях осуществляются субъективные публичные права. В отличие от полномочий, специфика реализации которых была описана выше,

⁸¹ Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 79.

⁸² Воробьев Н. И., Воробьева Л. В., Макаров О. В., Свирков С. А., Сысоев Н. Н., Артемьев Е. В., Беляев М. А., Федосова А. В., Богатырева Н. В. Комментарий к Федеральному закону от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» // СПС «КонсультантПлюс», 2019.

⁸³ Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы: монография / под ред. Ю. А. Тихомирова. М.: Юстиция, 2018. С. 20.

⁸⁴ Зеленцов А. Б. Указ. соч. С. 74–83.

⁸⁵ Талпина Э. В. Право на информацию в свете теории субъективного публичного права // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 70–83.

⁸⁶ Синицын С. А. Субъективные публичные права: к разработке вопроса о понятии и системе // Адвокат. 2016. № 7. С. 20–37; Винницкий А. В. Учение о субъективных публичных правах vs «государственно-управленческого подхода» в науке // Право и политика. 2018. № 12. С. 9.

осуществлению субъективных публичных прав, как и субъективных прав в целом, «присуща диспозитивность, автономия воли, инициативность, нацеленность на удовлетворение собственного интереса»⁸⁷.

С. А. Сеницын подчеркивает это различие, указывая, что «полномочие не является, в отличие от правомочия или субъективного права, индивидуальной и свободной прерогативой, привилегией должностного лица или органа власти, наделенного компетенцией для осуществления возложенных на него функций; полномочие не может осуществляться в интересах, расходящихся с интересами государственной службы, в том числе осуществляться сообразно и в угоду личного интереса органа власти, наделенного компетенцией»⁸⁸.

Таким образом, участники контрактной системы могут быть разделены на две группы: наделенные административными полномочиями и обладающие субъективными публичными и частными правами.

К первой группе следует отнести:

– органы публичной власти, осуществляющие нормотворческие, разрешительные, контрольно-надзорные и юрисдикционные полномочия в рамках реализации контрактной системы;

– заказчиков;

– уполномоченные органы и уполномоченные учреждения.

Обоснованность отнесения органов публичной власти, осуществляющих нормативное правовое регулирование, контроль, мониторинг и аудит в сфере закупок, к числу участников контрактной системы, которые наделены административными полномочиями, очевидна. Она следует из того, что ими реализуются многочисленные нормотворческие, разрешительные, контрольно-надзорные и юрисдикционные полномочия в рамках реализации контрактной системы⁸⁹.

⁸⁷ Виницкий А. В. Указ. соч. С. 9.

⁸⁸ Сеницын С. А. Указ. соч. С. 20–37.

⁸⁹ См. подробнее параграф 1.3 и главу 2 настоящего исследования.

Характеристика заказчиков, уполномоченных органов (учреждений) в качестве субъектов, наделенных административными полномочиями, уже не столь однозначна. На первый взгляд, права и обязанности заказчиков, непосредственно связанные с осуществлением закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, имеют гражданско-правовую основу и природу как связанные с участием органа публичной власти в имущественном (гражданском) обороте.

Однако следует учитывать нормы Закона о контрактной системе (ст. 15, 26), положений об органах публичной власти⁹⁰, которые рассматривают совокупность прав и обязанностей заказчиков, связанную с осуществлением закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, как полномочие органа публичной власти, коим она и является в первую очередь. Орган публичной власти может быть наделен или не наделен таким административным полномочием. Это полномочие может быть ограничено, передано или изъято в рамках централизации закупок с передачей уполномоченному органу (учреждению), иному заказчику⁹¹. Полномочия уполномоченных органов (учреждений) производны от полномочий заказчиков, наделяются ими посредством принятия органами публичной власти нормативных правовых актов, поэтому имеют ту же правовую природу.

При осуществлении полномочий, связанных с осуществлением закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, заказчики, уполномоченные органы (учреждения) не обладают

⁹⁰ См., например: п. 5.17 постановления Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2899; п. 5.5 постановления Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

⁹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 08.06.2018 № 658 «О централизованных закупках офисного программного обеспечения, программного обеспечения для ведения бюджетного учета, а также программного обеспечения в сфере информационной безопасности» // СЗ РФ. 2018. № 25. Ст. 3684; постановление Правительства Российской Федерации от 19.06.2020 № 892 «О наделении федерального казенного учреждения «Центр по обеспечению деятельности Казначейства России» полномочиями на планирование и осуществление централизованных закупок отдельных товаров для отдельных федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2020. № 26. Ст. 4120.

индивидуальной и свободной прерогативой, не должны иметь интересов, отличных от публичных, обязаны действовать соразмерно нормативно установленным целям и принципам.

Общая цель органов публичной власти, осуществляющих нормативное правовое регулирование, контроль, мониторинг и аудит в сфере закупок, заказчиков, уполномоченных органов (учреждений) как участников контрактной системы – обеспечение:

- повышения эффективности, результативности осуществления закупок;
- гласности и прозрачности осуществления закупок;
- предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок;
- достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд (ст. 1, 12 Закона о контрактной системе).

Ко второй группе следует отнести:

- участников закупок;
- специализированные организации;
- операторов электронных площадок;
- кредитные организации.

Участники закупок, специализированные организации, операторы электронных площадок, кредитные организации, вступая в правоотношения, связанные с осуществлением закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, реализуют свои субъективные публичные и частные права, действуя при этом свободно, по собственной инициативе и в собственных интересах. Их статус характеризуется наличием отдельных прав, обязанностей и ответственности, закрепленных в нормах административного права, но не наличием административных полномочий.

Характеристика специализированной организации как «носителя специального административно-правового статуса, ключевым элементом которого является собственная компетенция (круг дел и полномочия по

осуществлению закупок)...»⁹², не учитывает, что специализированные организации – это привлекаемые для выполнения отдельных функций по определению поставщика (подрядчика, исполнителя) с использованием контракта (гражданско-правового договора) участники закупок.

В отличие от уполномоченных органов (учреждений), специализированные организации не наделяются полномочиями заказчиков. Специализированные организации, как и все участники закупок, действуют по собственной инициативе и в собственных интересах, а не реализуют административные полномочия. Заказчик лишь поручает специализированной организации выполнение отдельных «административных действий»⁹³, составляющих полномочие, а не передает его (разработка документации о закупке, размещение в ЕИС и на электронной площадке информации и электронных документов, направление приглашений принять участие в определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) закрытыми способами, выполнение иных функций, связанных с обеспечением проведения определения поставщика (подрядчика, исполнителя)).

Специфика деятельности специализированных организаций, проявляющаяся в их участии в разработке документации о закупке, проведении определения поставщика (подрядчика, исполнителя), влекущих формирование коррупционных рисков, обусловила введение в их отношении дополнительных ограничений, запретов и специальной публично-правовой ответственности (ст. 40 Закона о контрактной системе, КоАП РФ). Иных различий в правовом статусе участника закупки, признанного поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и специализированной организации не имеется.

⁹² Соловьев М.С. Указ. соч. С. 11.

⁹³ Клименко А. В., Минченко О. С. Полномочия, функции и услуги исполнительной власти: соотношение, классификация и основные характеристики // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1. С. 11.

Вышеприведенные классификации, раскрывая с различных сторон целевой и компетенционный блоки элементов административно-правового статуса участников контрактной системы, наделенных административными полномочиями, оставляют нераскрытым структурно-организационный блок его элементов.

Законодательство о контрактной системе по общему правилу не устанавливает каких-либо требований к организационной структуре участников контрактной системы. Исключение составляют заказчики.

Закон о контрактной системе предписывает заказчикам создать:

– контрактную службу или назначить контрактного управляющего при совокупном годовом объеме закупок до 100 млн рублей (ст. 38 Закона о контрактной системе). Контрактная служба может быть создана в форме отдельного структурного подразделения либо посредством возложения обязанностей работников и руководителя контрактной службы на работников, должностных лиц заказчика без образования отдельного структурного подразделения. Среди полномочий и функций комиссии по осуществлению закупок имеются рассмотрение и оценка заявок участников закупок с принятием решений о допуске участника закупки к участию в конкурентной процедуре и об определении ее победителя;

– комиссию по осуществлению закупок (ст. 39 Закона о контрактной системе), которая создается приказом заказчика. В состав комиссии по осуществлению закупок наряду с работниками и должностными лицами заказчика могут включаться работники иных организаций⁹⁴. Комиссия по осуществлению закупок справедливо рассматривается в качестве коллегиального органа⁹⁵, формируемого заказчиком, которому в силу положений Закона о контрактной системе передаются его отдельные полномочия. Кроме того, Закон о контрактной системе определяет круг

⁹⁴ Письмо Минэкономразвития России от 17.03.2016 № Д28и-634.

⁹⁵ *Фамиева К.И.* Административные процедуры закупок для государственных и муниципальных нужд в условиях перехода к контрактной системе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. С. 93.

функций и полномочий, которые осуществляются контрактной службой и комиссией по осуществлению закупок.

В круг полномочий и функций контрактной службы в соответствии с ч. 4 ст. 38 Закона о контрактной системе входят:

- разработка плана-графика и внесение в него изменений с размещением в ЕИС;
- осуществление подготовки и размещение в ЕИС извещений об осуществлении закупок, документации о закупках и проектов контрактов;
- обеспечение осуществления закупок, в том числе заключение контрактов;
- участие в рассмотрении дел об обжаловании результатов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- организация консультации с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) и участие в таких консультациях;
- осуществление иных полномочий.

Перечень «иных полномочий» определяется каждым заказчиком самостоятельно в положении о контрактной службе. Анализ типового положения о контрактной службе, утвержденного Министерством финансов Российской Федерации⁹⁶, положений о контрактной службе федеральных органов исполнительной власти⁹⁷ показывает, что в них конкретизированы полномочия, уже предусмотренные в ч. 4 ст. 38 Закона о контрактной системе.

Утверждение плана-графика закупок, документации о закупке, подписание государственного (муниципального) контракта от имени заказчика, приемка поставленного товара и санкционирование их оплаты по

⁹⁶ Приказ Минфина России от 31.07.2020 № 158н «Об утверждении Типового положения (регламента) о контрактной службе» // СПС «КонсультантПлюс».

⁹⁷ Приказ Роспечати от 02.10.2018 № 331 «Об утверждении Положения Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям о контрактной службе»; приказ ФАС России от 25.02.2014 № 112/14 «О создании Контрактной службы по осуществлению планирования и закупки товаров, работ, услуг для нужд ФАС России»; приказ Росархива от 27.01.2014 № 7 «О создании Контрактной службы Федерального архивного агентства» и др.

общему правилу не отнесены к полномочиям и функциям контрактной службы, осуществляются иными должностными лицами заказчика.

В результате полномочия, связанные с осуществлением закупок (их планированием, осуществлением, заключением и исполнением государственных (муниципальных) контрактов), распределены между:

- контрактными управляющими (работниками и руководителем контрактной службы);
- комиссиями по осуществлению закупок;
- иными должностными лицами заказчиков (далее – уполномоченные лица заказчика).

Первоначальной концепцией контрактной системы⁹⁸ предусматривался иной подход к формированию организационной структуры заказчиков, а именно – создание контрактной службы как специального структурного подразделения, наделенного всей полнотой полномочий, связанных с осуществлением закупок, по аналогии с подходом, реализованным в законодательстве США⁹⁹.

Такая модель организационной структуры заказчика обладает рядом преимуществ, в частности, позволяет обеспечить оптимизацию затрат на повышение квалификации членов комиссий по осуществлению закупки, предотвращение «размывания» ответственности между широким кругом работников и должностных лиц заказчика за нарушения законодательства о контрактной системе.

Существующее разделение полномочий между уполномоченными лицами заказчика приводит к тому, что в законодательстве и правоприменительной практике одна часть из них рассматривается в качестве должностных лиц, то есть лиц, выполняющих административно-хозяйственные функции, другая часть – в качестве работников,

⁹⁸ Концепция проекта федерального закона «О федеральной контрактной системе». URL: <https://rg.ru/2011/08/17/kontrakt-site-dok.html> (дата обращения: 28.11.2020).

⁹⁹ *Вовченко Н. Г., Епифанова Т. В., Гурин О. Ю.* Особенности формирования федеральной контрактной системы США: организационно-институциональный аспект // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: экономика, экология. 2015. № 2 (31). С. 105–115.

должностными лицами не являющихся. Как следствие, на практике возникают сложности в квалификации противоправных деяний, совершаемых участниками контрактной системы.

Например, действующее административно-деликтное законодательство исходит из того, что уполномоченные лица заказчика могут не выступать в правоотношениях, связанных с закупками товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, в качестве должностных лиц, но к административной ответственности должны привлекаться как должностные лица. В частности, ст. 2.4 КоАП РФ устанавливает, что лица, реализующие функции члена комиссии по осуществлению закупок, контрактные управляющие, работники контрактной службы несут административную ответственность как должностные лица.

Параллельно уголовным законодательством установлена ответственность за злоупотребления:

– представляющих интересы заказчика при закупках уполномоченных лиц, которые не являются должностными лицами или лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации (ст. 200⁴ УК РФ);

– должностными лицами должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ).

Как следует из содержания диспозиции ст. 200⁴ УК РФ, субъектами указанного преступления являются уполномоченные лица заказчиков, представляющие их интересы при закупках, которые при этом не являются должностными лицами¹⁰⁰. Согласно положениям УК РФ в качестве таких лиц могут выступать работники контрактной службы, контрактные управляющие, члены комиссии по осуществлению закупок, лица, осуществляющие приемку поставленных товаров, выполненных работ или

¹⁰⁰ См. также: *Ермолович Я.Н.* Уголовная ответственность за ненадлежащее исполнение государственного оборонного заказа и нарушение порядка осуществления государственных закупок // Оборонно-промышленный комплекс: вопросы права. 2019. № 1. С. 15–26; *Борков В.Н.* Квалификация получения незаконного вознаграждения за приемку товаров, работ или услуг при исполнении контракта // Законность. 2020. № 9. С. 39–43.

оказанных услуг. Таким образом, уголовное законодательство также относит часть уполномоченных лиц заказчика к числу лиц, не являющихся должностными лицами.

Между тем тесная взаимосвязь между планированием, осуществлением, заключением и исполнением государственных (муниципальных) контрактов предопределяет, что вне зависимости от объема полномочий, связанных с осуществлением закупок, возложенных на конкретного работника заказчика, он способен оказать влияние на результаты определения поставщика (подрядчика, исполнителя), на ход заключения и исполнения государственного (муниципального) контракта. Поэтому соответствующие полномочия, на наш взгляд, следует рассматривать как полномочия по управлению и распоряжению имуществом и (или) денежными средствами, то есть связанные с выполнением административно-хозяйственных функций, а соответствующего работника, ими наделенного, во всех случаях в качестве должностного лица.

Работники и должностные лица заказчиков иных организаций, являясь уполномоченными лицами заказчика, одновременно занимают ту или иную должность в органе публичной власти или государственной (муниципальной), коммерческой¹⁰¹ организации. Заказчиками могут выступать федеральные, региональные и муниципальные органы исполнительной власти, различные организации государственной формы собственности. Таким образом, уполномоченные лица заказчика могут обладать статусом:

- работников и должностных лиц государственных (муниципальных) организаций, коммерческой организации;
- государственных гражданских служащих;
- муниципальных служащих;
- военнослужащих;
- служащих, замещающих должности правоохранительной службы.

¹⁰¹ Члены комиссии по осуществлению закупок.

С. М. Зырянов, исследуя административно-правовой статус сотрудника контрольно-надзорного органа, отмечает, что работники в отличие от государственных служащих не связаны требованиями антикоррупционного законодательства, но и не имеют их социальных гарантий¹⁰². Аналогичная ситуация имеет место и при обращении к содержанию административно-правового статуса уполномоченных лиц заказчика. При совпадении функций и полномочий уполномоченных лиц заказчиков такие элементы их административно-правового статуса, как ограничения, запреты, обязанности, ответственность, льготы и привилегии, гарантии, различаются в зависимости от статуса заказчика и занимаемой должности (табл. 1).

Таблица 1

Состав актов, устанавливающих комплекс ограничений и обязанностей в отношении различных уполномоченных лиц заказчиков

Государственные гражданские служащие	<ul style="list-style-type: none"> • Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» • Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» • Закон о контрактной системе
Муниципальные служащие	<ul style="list-style-type: none"> • Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» • Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» • Закон о контрактной системе
Военнослужащие	<ul style="list-style-type: none"> • Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» • Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» • Закон о контрактной системе
Служащие, замещающие должности правоохранительной	<ul style="list-style-type: none"> • Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» • Федеральный закон от 23.05.2016 № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе

¹⁰² Зырянов С.М. Административно-правовой статус сотрудника контрольно-надзорного органа // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 100–110.

службы	Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» <ul style="list-style-type: none"> • Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» • Закон о контрактной системе
Отдельные должностные лица государственных (муниципальных) организаций	<ul style="list-style-type: none"> • Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» • Закон о контрактной системе
Работники государственных (муниципальных) и коммерческих организаций	<ul style="list-style-type: none"> • Закон о контрактной системе

В результате комплекс антикоррупционных ограничений и обязанностей, предъявляемый к уполномоченным лицам различных заказчиков, существенно варьируется. С учетом того, что осуществление функций и полномочий уполномоченных лиц заказчиков связано с высокими коррупционными рисками, административно-правовой статус указанных лиц в названной части подлежит совершенствованию посредством формирования единого комплекса ограничений и обязанностей, обеспечивающих противодействие коррупции в сфере закупок. Решением могло бы стать распространение норм Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» на всех уполномоченных лиц заказчика.

Но вменение уполномоченным лицам заказчиков дополнительных обязанностей обуславливает и необходимость укрепления материальных и правовых гарантий их деятельности. Для административно-правового статуса уполномоченных лиц заказчика в этой части уже сейчас характерен определенный дисбаланс. Причина в том, что установление законодательством о контрактной системе в их отношении значительного числа дополнительных ограничений, запретов и обязанностей,

ответственности не сопровождалось введением соответствующих льгот, привилегий или гарантий.

Обращение к зарубежному опыту, в частности законодательству США, показывает, что одним из базовых элементов административно-правового статуса контрактного офицера выступает принцип его независимости при осуществлении полномочий, связанных с осуществлением закупок¹⁰³. Независимость контрактного офицера при реализации своих полномочий позволяет возложить на него всю полноту ответственности за законность, эффективность и результативность закупок, то есть обеспечить условия для полноценной реализации принципа персональной ответственности в контрактной системе, закрепленного в статье 12 Закона о контрактной системе.

Таким образом, изменение подхода к формированию организационной структуры заказчиков, на наш взгляд, является перспективным направлением дальнейшего развития контрактной системы. Оптимальной видится модель, предусматривающая создание контрактной службы как специального структурного подразделения, наделенного всей полнотой полномочий, связанных с осуществлением закупок. Ее реализация предполагает, во-первых, передачу контрактной службе всех полномочий, связанных с осуществлением закупок и возложенных в настоящее время на комиссии по осуществлению закупок, иных должностных лиц заказчиков. Во-вторых, обеспечение единообразного подхода к установлению в отношении должностных лиц контрактной службы ограничений, обязанностей, запретов, ответственности, гарантий.

1.3. Административные процедуры в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

¹⁰³ Вовченко Н.Г., Епифанова Т.В., Гурин О.Ю. Указ. соч. С. 105–115.

Исполнение органами публичной власти, организациями и должностными лицами административных полномочий осуществляется в рамках юридических процедур. Облечение деятельности органов публичной власти в процедурную форму преследует цель обеспечения законности, эффективности и результативности при реализации ими административных полномочий¹⁰⁴. По общему правилу по своей правовой природе такие процедуры являются административными, что не исключает реализации отдельных административных полномочий в форме процедур, имеющих иную правовую природу¹⁰⁵.

Вопрос о содержании понятия «административные процедуры», границах соответствующего правового явления, их характерных признаках в известной степени зависит от избранного исследователем подхода к пониманию административного процесса, его соотношения с производством, процедурой.

Дискуссия о правовой природе, содержании и структуре административного процесса продолжается в науке административного права с середины 60-х годов прошлого века. Аргументы и позиции сторонников «управленческой»¹⁰⁶ и «юрисдикционной»¹⁰⁷ концепций административного процесса, выработанных в советской науке административного права, хорошо известны.

На современном этапе происходит эволюция научных взглядов на административный процесс. Так, автором «юрисдикционной» концепции административного процесса Н. Г. Салищевой был сделан вывод о трехчленном составе административного процесса (имеются в виду

¹⁰⁴ Власенков В. В. Роль административных процедур в деятельности органов исполнительной власти по обеспечению прав и законных интересов граждан // Закон Российской Федерации «О милиции»: 15 лет на защите прав и свобод граждан: материалы науч.-практ. конф. (21 апреля 2006 г.). М., 2006. С. 88–92; Попова Н. Ф. Роль административных процедур в реализации прав, свобод и обязанностей граждан РФ // Административное право и процесс. 2014. № 1. С. 5–8.

¹⁰⁵ Соловей Ю. П. Принципы осуществления публичной администрацией дискреционных полномочий // Административное право и процесс. 2018. № 7. С. 5–15.

¹⁰⁶ Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. М., 1968; *Его же*. Административно-процессуальные отношения. Л., 1968.

¹⁰⁷ См., например: Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М.: Юрид. лит., 1964.

административные процедуры, административная юрисдикция и административное судопроизводство)¹⁰⁸. В порядке преодоления сложившейся в доктрине административного права дихотомии «управленческий подход – юрисдикционный подход» А. Б. Зеленцовым, П. И. Кононовым и А. И. Стаховым предложена интегративная теория административного процесса, предполагающая понимание категории «административный процесс» как объединяющей «административный процесс как исполнительно-распорядительную деятельность органов и должностных лиц публичной администрации, осуществляемой в ходе разрешения административных дел, и административный процесс как судебную деятельность, осуществляемую в ходе разрешения административно-судебных дел»¹⁰⁹.

Однако исследование административных процедур в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд наиболее оправданным считаем осуществить, опираясь на подход, выработанный Ю. Н. Стариковым, предложившим собственную концепцию административного процесса¹¹⁰, именуемую в учебной литературе по административному праву «юстиционной»¹¹¹. Административный процесс, согласно указанной концепции, представляет собой судебный порядок рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Деятельность же органов публичной власти по реализации административных полномочий, имеющая «процессуальные» характеристики, относится автором к «административным процедурам»,

¹⁰⁸ Салищева Н. Г. Административно-процессуальные отношения: развитие на современном этапе, проблемы законодательного регулирования // Административные правоотношения: вопросы теории и практики / отв. ред. Н. Ю. Хаманева // Труды Института государства и права Российской Академии наук. 2009. № 1. С. 20.

¹⁰⁹ Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 3–15.

¹¹⁰ Стариков Ю. Н. Управленческая и судебная концепции административного процесса: Развитие, современное значение и взаимодействие // Вестник Воронежского государственного ун-та. Серия «Право». 2006. № 1. С. 110–141.

¹¹¹ Курс лекций по административно-процессуальному праву: учеб. пособие / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. И. Майорова. Челябинск: Челябинский юрид. ин-т МВД России, 2009. С. 4.

«административным производствам»¹¹². Под административной процедурой при таком подходе понимается «нормативно установленный порядок осуществления уполномоченными субъектами права последовательно совершаемых действий в целях осуществления их компетенции»¹¹³.

Значение административных процедур сложно переоценить. Решая с их помощью задачи обеспечения законности, эффективности и результативности при реализации административных полномочий, органы публичной власти оптимизируют, чаще ограничивая свободу личного усмотрения должностных лиц, обеспечивая при этом открытость, прозрачность и подотчетность государственного управления, создавая тем самым препятствия коррупционным проявлениям, формируя дополнительные гарантии защиты прав, законных интересов граждан и организаций.

Широкая распространенность противоправных деяний при обеспечении удовлетворения государственных и муниципальных нужд сориентировала законодателя на формирование сначала в законодательстве о государственных закупках, о государственном заказе, а потом и в законодательстве о контрактной системе различных административных процедур.

По мере эволюции законодательства в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд получали регламентацию процедуры размещения заказов на поставки продукции для государственных нужд¹¹⁴, планирования размещения заказов¹¹⁵, государственного и муниципального контроля в сфере размещения заказов, обжалования

¹¹² *Стариков Ю. Н.* Административное судопроизводство и административные процедуры: к системному взаимодействию и надлежащему уровню правовой регламентации // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 7–23.

¹¹³ Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011. С. 236.

¹¹⁴ Федеральный закон от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // СЗ РФ. 1994. № 34. Ст. 3540.

¹¹⁵ См., например: Закон Санкт-Петербурга «О заказе Санкт-Петербурга» // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. Приложение к Вестнику Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2001. № 5.

действий (бездействия) заказчика и иных участников размещения заказов¹¹⁶, планирования, нормирования, общественного обсуждения закупок, определения поставщика (подрядчика, исполнителя), контроля, мониторинга, аудита и обжалования в сфере закупок и другие.

К исследованию этих явлений неоднократно обращались представители науки административного права¹¹⁷. Так, предметом исследования О. А. Ступникова являлась процедура размещения заказов (процедура определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в терминологии действующего законодательства), которая автором рассматривалась как административная процедура, регулируемая специальными правовыми нормами, содержащимися в федеральном законе о размещении заказов.

М. Н. Кудилинский рассматривал размещение государственного заказа как административное производство, включающее стадии планирования, утверждения документации о закупке; первичного отбора участников закупки; конкурса или аукциона; факультативную стадию обжалования результатов размещения заказов; заключения государственного контракта; исполнения государственного контракта¹¹⁸.

К. И. Фамиева отмечает, что контрактная система предусматривает административную процедуру закупок для государственных и муниципальных нужд, а также такие процедуры, как мониторинг, аудит, контроль, обжалование закупок. Анализируя административную процедуру закупок для государственных и муниципальных нужд, автор выделяла

¹¹⁶ Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.

¹¹⁷ См.: Халиуллин Т. А. Процедуры принятия управленческих решений при конкурсном размещении государственного заказа на поставку продукции для государственных нужд: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999; Кузнецов В. И. Правовое регулирование института государственного заказа: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Кудилинский М. Н. Административные процедуры размещения государственного заказа // Известия вузов. Правоведение. 2009. № 3. С. 128; Ступников О. А. Административная процедура размещения заказов: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2011; Фамиева К. И. Административные процедуры закупок для государственных и муниципальных нужд в условиях перехода к контрактной системе: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013; Соловьев М. С. Административно-правовые основы публичных закупок: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2019. С. 190.

¹¹⁸ Кудилинский М. Н. Административные процедуры размещения государственного заказа // Известия вузов. Правоведение. 2009. № 3. С. 130–131.

систему ее основных стадий: планирование закупок товаров, работ, услуг; определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей); заключение и исполнение контрактов¹¹⁹.

М. С. Соловьев, исследуя публичные закупки как административно-процедурную деятельность, приходит к выводу о формировании нового вида юридического процесса: процесса удовлетворения государственных и муниципальных нужд посредством осуществления публичных закупок¹²⁰. Систему стадий административно-процедурной деятельности по осуществлению закупок автор определяет следующим образом: планирование, определение поставщика (в том числе заключение контракта), обжалование результатов определения поставщика, исполнение государственного и муниципального контракта.

В силу отличий в предметах приведенных исследований и используемой методологии различаются и подходы авторов к определению перечня административных процедур, установленных законодательством о контрактной системе, и их систематизации. В частности, одни и те же группы административных действий участников контрактной системы рассматриваются авторами и как отдельные стадии административной процедуры, и как самостоятельные административные процедуры, и как стадии административного производства. Аналогично различается и состав выделяемых авторами административных процедур, стадий (табл. 2).

Таблица 2

Подходы к составу административных процедур, стадий

М. С. Соловьев ¹²¹	М. Н. Кудилинский ¹²²	К. И. Фамиева ¹²³	М. В. Шмелева ¹²⁴
-------------------------------	----------------------------------	------------------------------	------------------------------

¹¹⁹ *Фамиева К. И.* Административные процедуры закупок для государственных и муниципальных нужд в условиях перехода к контрактной системе: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. С. 63.

¹²⁰ *Соловьев М. С.* Указ. соч. С. 95–96.

¹²¹ Там же.

¹²² *Кудилинский М. Н.* Административные процедуры размещения государственного заказа // Известия вузов. Правоведение. 2009. № 3. С. 130–131.

¹²³ *Фамиева К. И.* Административные процедуры закупок для государственных и муниципальных нужд в условиях перехода к контрактной системе: дис. ... канд. юрид. наук. С. 63.

Планирование закупок	Планирование закупок	Планирование закупок	Планирование закупок
	Разработка и утверждение закупочной документации		Подготовка и разработка закупочной документации
Определение поставщика (в том числе заключение контракта)	Первичный отбор участников торгов	Определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей)	Проведение закупки
	Конкурс (торги)		
Обжалование результатов	Обжалование результатов		
	Заключение контракта	Заключение контракта	Заключение контракта
Исполнение контракта	Исполнение контракта	Исполнение контракта	Исполнение контракта
			Сдача отчетности по контрактной деятельности
		Мониторинг, аудит, контроль, обжалование закупок	

Взаимосвязь административной процедуры и административного акта как процесса и результата¹²⁵, с одной стороны, позволяет сделать вывод о том, что необходимым условием для характеристики совокупности административных действий участников контрактной системы в качестве самостоятельной административной процедуры является принятие по результатам их осуществления административного акта. С другой стороны, на практике административная процедура довольно часто представляет из себя сложный юридический состав, который предусматривает разработку и принятие целого ряда административных актов, что допускает разночтения в вопросе о том, какие группы административных действий участников

¹²⁴ Шмелева М. В. Гражданско-правовое регулирование контрактных отношений при государственных и муниципальных закупках в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 8, 9.

¹²⁵ Давыдов К. В. Административные акты и административные процедуры: соотношение и взаимодействие // Административное право и процесс. 2020. № 2. С. 43–47.

правоотношений рассматривать в качестве самостоятельной административной процедуры.

Устранение возникающих разночтений связано с такими дополнительными критериями, как наличие специальной цели, особый круг участвующих субъектов, определение природы административного акта (основной или промежуточный). Дополнительный ориентир дает и законодатель с учетом того, что административная процедура, как и любая юридическая процедура, «обладает моделью (программой) своего развития, предварительно установленной на нормативном индивидуальном уровне»¹²⁶.

Исходя из изложенного, к числу административных процедур в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд возможно отнести административные процедуры:

- нормирования закупок;
- планирования закупок;
- общественного обсуждения закупок;
- разработки и утверждения закупочной документации;
- ведения единого реестра радиоэлектронной продукции;
- ведения единого реестра российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных;
- закупки товаров, работ услуг для государственных и муниципальных нужд;
- контроля в сфере закупок;
- обжалования в сфере закупок;
- мониторинга в сфере закупок;
- аудита в сфере закупок;
- ведения РНП;
- ведения реестра контрактов;
- привлечения к административной ответственности;

¹²⁶ Протасов В.Н. Теоретические основы правовой процедуры: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993. С. 6.

– привлечения к дисциплинарной ответственности.

При систематизации административных процедур в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд необходимо исходить из выработанных наукой административного права классификаций административных процедур, опирающихся на различия в правовой природе процедур:

– нормотворческие и правоприменительные;

– регулятивные (позитивные) и охранительные (юрисдикционные)¹²⁷.

Такой подход позволяет по-иному представить систему административных процедур в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а именно как совокупность:

– нормотворческих;

– правоприменительных регулятивных;

– правоприменительных охранительных.

Отличительной чертой нормотворческих административных процедур выступает их направленность на разработку и принятие нормативных правовых актов. Законодательством о контрактной системе органам публичной власти предоставлен широкий перечень нормотворческих полномочий. Так, Закон о контрактной системе предусматривает разработку и принятие органами публичной власти нормативных правовых актов, устанавливающих в числе прочего:

– запреты, ограничения на допуск и условия допуска товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами (ст. 14 Закона о контрактной системе);

¹²⁷ *Ефремов М. О.* Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами: дис ... канд. юрид. наук. М., 2005. 203 с.; *Давыдов К. В.* Административные процедуры: проблемы классификации // Вестник Нижегородского ун-та имени Н. И. Лобачевского. 2017. № 2. С. 119.

- особенности определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) (ст. 22 Закона о контрактной системе);
- решения о централизации закупок (ст. 26 Закона о контрактной системе);
- особенности осуществления закупок отдельных видов товаров, работ, услуг (ст. 31, 32 Закона о контрактной системе);
- типовые условия контракта, типовые контракты (ст. 34 Закона о контрактной системе);
- положение о контрактной службе (ст. 38 Закона о контрактной системе);
- порядок работы комиссии по осуществлению закупок (ст. 39 Закона о контрактной системе);
- порядок осуществления контроля в сфере закупок, ведомственного контроля в сфере закупок (ст. 99, 100 Закона о контрактной системе);
- порядок ведения реестров контрактов, недобросовестных поставщиков (ст. 103, 104 Закона о контрактной системе) и др.

Разработка и принятие приведенных нормативных правовых актов осуществляются в рамках общей процедуры подготовки, издания и публикации нормативных правовых актов¹²⁸ (постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»¹²⁹; Указ Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской

¹²⁸ См., например: *Уманская В. П.* Производство по принятию нормативных правовых актов государственного управления как часть административного процесса: воздействие идей профессора В. Д. Сорокина // *Административное право и процесс.* 2014. № 3. С. 52–56.

¹²⁹ СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»¹³⁰).

В отличие от нормотворческих правоприменительные административные процедуры направлены на разработку, принятие и исполнение индивидуальных административных актов. К числу таких административных процедур относится большинство процедур, установленных законодательством о контрактной системе.

С точки зрения характера своего правового воздействия правоприменительные административные процедуры делятся на регулятивные (позитивные) и охранительные (юрисдикционные), что позволяет распределить все предусмотренные законодательством о контрактной системе административные процедуры на две группы.

Регулятивные (позитивные) административные процедуры опосредуют правомерное поведение субъектов права. В законодательстве о контрактной системе это процедуры:

- планирования закупок;
- нормирования закупок;
- общественного обсуждения закупок;
- ведения единого реестра радиоэлектронной продукции;
- ведения единого реестра российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных;
- разработки и утверждения закупочной документации;
- закупки товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.

Вопрос о правовой природе процедуры закупки товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд на протяжении длительного времени остается дискуссионным. В науке административного права она рассматривается в качестве процедуры, имеющей преимущественно

¹³⁰ СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.

административно-правовую природу¹³¹. Каждая стадия рассматриваемой процедуры в той или иной степени урегулирована нормами административного права. В качестве таких стадий с точки зрения стадийности любого административного процесса – 1) возбуждение производства по административному делу; 2) рассмотрение административного дела; 3) принятие решения по административному делу; 4) исполнение решения по административному делу – следует рассматривать соответственно:

- 1) опубликование извещения о проведении закупки;
- 2) проведение определения поставщика (подрядчика, исполнителя);
- 3) принятие решения об определении лица, с которым следует заключить контракт, и о его заключении;
- 4) заключение контракта и его исполнение.

К аргументам, свидетельствующим об административно-процедурной форме определения поставщика (подрядчика, исполнителя), которая охватывает первые три из перечисленных стадий процедуры закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, обоснованно относят:

- императивно установленный порядок, который не может быть изменен соглашением сторон и весьма отдаленно напоминает гражданско-правовой институт заключения договора на торгах;
- организационную природу возникающих отношений по выбору поставщика товаров, работ, услуг и определению наиболее выгодных условий удовлетворения публичных нужд;
- участие специального субъекта, органа или агента публичной власти;
- наличие разветвленной системы контрольных мероприятий (плановых и внеплановых проверок) со стороны уполномоченных органов;

¹³¹ *Фамиева К. И.* Административные процедуры закупок для государственных и муниципальных нужд в условиях перехода к контрактной системе: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013.

– жалобу как основное средство защиты субъективных прав участников правоотношений;

– развитую систему составов административных правонарушений за нарушения установленных правил¹³².

М. С. Соловьев справедливо указывает, что процедурно-процессуальная деятельность по осуществлению публичных закупок представляет из себя «внешнее проявление публичных полномочий органов власти, т. е. в их отношениях с субъектами, которые не находятся в их подчинении»¹³³, что обуславливает административно-правовую квалификацию соответствующей процедуры.

«Даже стадию исполнения контракта (и его расторжения), – указывает далее М. С. Соловьев, – нельзя признать лишённой влияния публичного права – заказчик как орган или агент публичной администрации реализует отдельные государственные (муниципальные) функции, – участвуя в процедурах, обеспечивающих информационную открытость закупок (путем размещения в единой информационной системе соответствующих отчетов и сведений), и исполняя обязанности расторгнуть контракт в установленных законом случаях, а также инициировать включение сведений об исполнителе в реестр недобросовестных поставщиков после расторжения контракта»¹³⁴.

Охранительные административные процедуры закрепляют порядок деятельности органов публичной власти при реагировании на противоправное поведение участников контрактной системы или иные отклонения от изначально заданной модели ее функционирования. Среди административных процедур в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд это процедуры:

- мониторинга в сфере закупок;
- аудита в сфере закупок;

¹³² Винницкий А. В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 82–91.

¹³³ Соловьев М. С. Указ. соч. С. 90–91.

¹³⁴ Там же.

- контроля в сфере закупок;
- обжалования в сфере закупок;
- ведения РНП;
- ведения реестра контрактов;
- привлечения к административной ответственности;
- привлечения к дисциплинарной ответственности.

В юридической литературе имеются альтернативные классификации рассматриваемых административных процедур. Например, производится разделение правоприменительных процедур, установленных законодательством о контрактной системе:

- на непосредственно относящиеся к процедуре осуществления закупки товаров, работ, услуг (планирование закупок; определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей); заключение и исполнение контрактов);
- связанные с ней (мониторинг, аудит, контроль, обжалование в сфере закупок)¹³⁵.

Однако Закон о контрактной системе исходит из иного понимания процедуры осуществления закупки, а именно – как «совокупности действий, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги...», то есть не включающей планирование закупок. Процедура планирования закупок имеет специальный субъектный состав, свой конкретный правовой результат (план-график). Функциональная направленность процедуры планирования закупок состоит в организации закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд. Ту же функциональную направленность, специфические черты в виде специального субъектного состава и наличие конкретного правового результата имеют процедуры нормирования закупок, общественного обсуждения закупок, ведения единого реестра радиоэлектронной продукции, ведения единого реестра российских программ для электронных

¹³⁵ *Фамиева К. И.* Административные процедуры закупок для государственных и муниципальных нужд в условиях перехода к контрактной системе: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. С. 63.

вычислительных машин и баз данных, разработки и утверждения закупочной документации.

Таким образом, по своей функциональной направленности регулятивные (позитивные) административные процедуры в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд могут быть разделены на две группы:

- административные процедуры организации закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд;
- административные процедуры осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.

В свою очередь, охранительные административные процедуры в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд могут быть представлены как совокупность контрольно-надзорных (мониторинга в сфере закупок; аудита в сфере закупок; контроля в сфере закупок; ведения РНП; ведения реестра контрактов) и юрисдикционных процедур (обжалования в сфере закупок; привлечения к административной ответственности; привлечения к дисциплинарной ответственности).

Следовательно, в рамках контрактной системы следует выделять следующие группы административных процедур:

- нормотворческие;
- организации закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд;
- осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд;
- контрольно-надзорные;
- юрисдикционные.

Полнота и достаточность правового регулирования соответствующих процедур на практике различаются. С точки зрения полноты и достаточности правового регулирования административные процедуры в сфере закупок

товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд могут быть разделены на три группы:

- административные процедуры, содержащие избыточные административные действия (элементы административной процедуры);
- административные процедуры, содержащие пробелы;
- административные процедуры, характеризующиеся оптимальным уровнем правовой регламентации.

В правовой науке обращалось внимание на то, что как пробелы в правовом регулировании, так и избыточная регламентация выступают источником или «питательной средой» административных барьеров, препятствующих реализации прав и свобод личности и решению социально-экономических и политических задач, стоящих перед государством и обществом¹³⁶.

На проблему сохраняющихся в законодательстве о контрактной системе пробелов и внутренних противоречий указывалось в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р¹³⁷.

Концепцией к числу процедур, содержащих избыточные элементы, были отнесены административные процедуры:

- планирования закупок;
- нормирования закупок;
- общественного обсуждения;
- закупки товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.

Впоследствии осуществлена оптимизация части из перечисленных административных процедур. С принятием Федерального закона от

¹³⁶ Хабриева Т. Я. Административные процедуры и административные барьеры: в поисках оптимальной модели соотношения // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011. С. 92.

¹³⁷ СЗ РФ. 2019. № 6. Ст. 542.

01.05.2019 № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹³⁸ исключена необходимость подготовки плана закупок в рамках процедуры планирования закупок, упрощены процедуры закупки товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.12.2019 № 1635 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹³⁹ упрощен порядок общественного обсуждения закупок.

Автором ранее отмечалось, что установленная в отношении органов всех уровней публичной власти обязанность по принятию порядков, правил нормирования, самих актов нормирования приводит к формированию необоснованных издержек, связанных с реализацией положений Закона о контрактной системе. Отнесение же полномочий по утверждению требований к товарам, работам, услугам к компетенции заказчиков препятствует:

- расширению сферы применения института нормирования;
- предотвращению закупок товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши;
- централизации закупок¹⁴⁰.

В этом контексте предлагаемые Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах меры по оптимизации процедуры нормирования – «установление единого перечня товаров, работ, услуг, подлежащих обязательному нормированию, унификации правил нормирования, установление единого порядка принятия

¹³⁸ СЗ РФ. 2019. № 18. Ст. 2195.

¹³⁹ СЗ РФ. 2019. № 50. Ст. 7413.

¹⁴⁰ Кабытов П. П. Административно-правовой статус участников контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Административное и муниципальное право. 2018. № 7. С. 26–36.

актов о нормировании, универсального набора параметров, подлежащих нормированию (характеристики, цена, объем), случаев обязательного нормирования предельной цены» – представляются обоснованными.

На наш взгляд, к деятельности участников контрактной, которая требует более детального процедурного регулирования, следует отнести деятельность по организации закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд и, в первую очередь, ту её часть, в рамках которой осуществляется формирование объекта закупки. Действующим законодательством о контрактной системе в целях обеспечения конкуренции установлен запрет на объединение в один объект закупки технологически и функционально не связанных товаров, работ, услуг. В то же время вопрос о том, какой объем однородных или разнородных товаров, работ, услуг будет составлять объект закупки, законодатель оставил детально не урегулированным. В результате в правоприменительной практике, с одной стороны, имеет место феномен «искусственного дробления» закупок¹⁴¹, с другой стороны, феномен их неоправданного укрупнения¹⁴², каждый из которых влечет ограничение конкуренции.

К. Е. Мараев справедливо предлагает «запретить совершать действия, направленные на искусственное разделение (дробление) единого заказа на группу однородных, сумма по каждому из которых не превышает ста тысяч рублей»¹⁴³. Однако введение такого запрета должно сопровождаться определением содержания понятия «искусственного дробления», выработкой критериев, позволяющих отграничить противоправное «искусственное» дробление от «дробления», в основе которого лежат потребности заказчика,

¹⁴¹ См., например: постановление Верховного Суда Российской Федерации от 07.10.2019 № 73-АД19-2 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴² Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2018, 2019 годов. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/> (дата обращения: 28.11.2020).

¹⁴³ Мараев К. Е. Административно-правовое регулирование закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 146.

возникшие в разное время, которые при этом не могли быть им изначально спрогнозированы. Следует сформулировать и правила, ограничивающие неоправданное укрупнение закупок, в целях повышения конкуренции при их проведении, поскольку по мере увеличения НМЦК происходит значительное снижение конкуренции¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Волков А., Малых С., Герасимова Е., Голдина А. Бюллетень о развитии конкуренции «Конкуренция в сфере государственных и муниципальных закупок». Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. 2020. Вып. № 29. URL: https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/_%D0%BC%D0%B0%D1%80%D1%82_20_web.pdf (дата обращения: 04.04.2021).

Глава 2. Административно-правовые средства обеспечения законности при реализации контрактной системы

2.1. Обжалование действий (бездействия) участников контрактной системы

Обжалование как обращение граждан и организаций по поводу нарушения их субъективных прав и законных интересов в уполномоченные государственные органы выполняет двоякую роль. С одной стороны, целью такого обращения гражданина или организации являются пресечение нарушения и восстановление их субъективных прав и законных интересов. С другой стороны, уполномоченные органы государственной власти при поступлении жалоб получают информацию о нарушении обязательных требований и обязаны применить меры по обеспечению соблюдения законодательства, восстановлению нарушенных прав. Не случайно в юридической науке подчеркивается роль обжалования в качестве важного ресурса административной реформы, способствующего укреплению связи государства и граждан¹⁴⁵. Такая полифункциональная направленность обжалования дает основания для его характеристики не только как способа обеспечения законности в публичном управлении, но и способа обеспечения субъективных прав и законных интересов граждан и организаций.

Право на обжалование (обращение с жалобой) имеет конституционную основу. Согласно ст. 33 Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы публичной власти. В свою очередь, нормами ч. 1 и 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации закреплены право каждого на судебную защиту его прав и свобод и связанное с ним право на обжалование в суд решений и действий (или

¹⁴⁵ Хабриева Т. Я. Право граждан на обращение: проблемы правового регулирования // Права человека в России и правозащитная деятельность государства / под ред. В. Н. Лопатина. СПб., 2003. С. 54.

бездействия) органов публичной власти, общественных объединений и должностных лиц.

Указанные конституционные установления и содержание соответствующих конституционных прав конкретизируются в нормативных правовых актах, регламентирующих процесс отправления правосудия (ГПК РФ, АПК РФ, КАС РФ), порядок рассмотрения обращений граждан (Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹⁴⁶, Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Закон о контрактной системе и др.).

Обжалование действий (бездействия) участников контрактной системы может осуществляться в судебном и административном порядке. Вопросы судебного обжалования действий (бездействия) участников контрактной системы уместно оставить за рамками настоящего исследования. Во-первых, по причине того, что судебной практикой, сформировавшейся за период действия Закона о контрактной системе, значительная часть споров, которые возникают в рамках реализации контрактной системы, классифицируется в качестве гражданско-правовых. К числу таких споров относятся споры, связанные с заключением и исполнением государственных (муниципальных) контрактов. Споры, связанные с заключением государственных (муниципальных) контрактов (определением поставщика (подрядчика, исполнителя)), в науке административного права предлагалось отнести к предмету административного судопроизводства¹⁴⁷. Однако практическую реализацию данное предложение не получило.

Во-вторых, в порядке административного судопроизводства в сфере закупок рассматриваются только дела, связанные с оспариванием нормативных правовых актов, которые входят в законодательство о

¹⁴⁶ СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

¹⁴⁷ Соловьев М. С. Административно-правовые основы публичных закупок: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2019. С. 13, 14.

контрактной системе¹⁴⁸. Производство по административным делам об оспаривании указанных актов спецификой не обладает. Не обладает ею и производство в судах по делам об обжаловании постановлений по делам об административных правонарушениях, связанных с нарушением законодательства о контрактной системе. Порядок обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях установлен КоАП РФ и не дифференцирован в зависимости от сферы, в которой совершено то или иное административное правонарушение.

Обжалование действий (бездействия) участников контрактной системы в административном порядке представляет интерес в качестве объекта настоящего исследования из-за наличия в законодательстве о контрактной системе норм, регламентирующих специальный порядок досудебного обжалования действий (бездействия) участников контрактной системы. Названный специальный порядок закреплен в гл. 6 Закона о контрактной системе.

По вопросу о правовой природе специального порядка досудебного обжалования в юридической литературе высказано несколько точек зрения. В частности, О. А. Беляева указывает, что в данном случае речь идет о защите гражданских прав в административном порядке¹⁴⁹. В свою очередь, М. С. Соловьев рассматривает специальную административную жалобу в качестве особой формы защиты субъективных публичных прав участников закупок¹⁵⁰.

¹⁴⁸ См., например: решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 17.04.2019 № АКПИ19-64 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими пунктов 9, 10, 11, абз. второго пункта 12 Правил ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), утв. постановлением Правительства РФ от 25.11.2013 № 1062» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 1 (извлечение); решение Верховного Суда РФ от 09.06.2017 № АКПИ17-158 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующим пункта 7 Приказа Минэкономразвития России от 25.03.2014 № 155 «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 8 (извлечение).

¹⁴⁹ Беляева О. А. Аннулирование торгов антимонопольным органом по жалобе лица, не принимавшего в них участия // Комментарий судебно-арбитражной практики / под ред. В. Ф. Яковлева. М.: Юрид. лит., 2012. Вып. 18. С. 131–146.

¹⁵⁰ Соловьев М. С. Указ. соч. С. 13.

По нашему мнению, обжалование действий (бездействия) участников контрактной системы в порядке гл. 6 Закона о контрактной системе имеет сложную правовую природу. С одной стороны, это способ защиты гражданских прав в административном порядке, процедура которой, как известно, «устанавливается нормами административного права»¹⁵¹. С другой стороны, рассматривая жалобу, уполномоченный орган в обязательном порядке осуществляет внеплановую проверку соблюдения законодательства о контрактной системе при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в целом, что сближает рассматриваемую процедуру с контрольно-надзорным производством.

Нормы гл. 6 Закона о контрактной системе, регламентирующие специальный порядок досудебного обжалования, с учетом их правовой природы (административно-правовая), статуса уполномоченного на рассмотрение жалоб субъекта (орган исполнительной власти), на наш взгляд, следует рассматривать в качестве структурного элемента административно-правового института досудебного обжалования.

В науке административного права относительно содержания данного института высказана иная точка зрения, согласно которой в качестве одного из существенных признаков отношений, являющихся предметом административно-правового института досудебного обжалования, выступает «наличие административно-правового спора между субъектами отношений в сфере досудебного обжалования»¹⁵². С этих позиций нормы гл. 6 Закона о контрактной системе к соответствующему институту отнесены быть не могут.

Однако здесь мы солидарны с мнением К. А. Писенко, который, исследуя «квазисудебную» деятельность органов исполнительной власти, обращает внимание на «отсутствие в ряде случаев в предмете такой

¹⁵¹ Яковлев В. Ф. Гражданское право в системе права / Избранные труды. Т. 2: Гражданское право: История и современность. Кн. 1. М., 2012. С. 748.

¹⁵² Леонов Д. В. Административно-правовой институт досудебного обжалования: дис. ... канд. юрид. наук. М, 2020. С. 10.

деятельности спора, где хотя бы одной из сторон является субъект исполнительной власти, суть спора связана с защитой субъективного публичного права и (или) публичного интереса от противоправного административного воздействия»¹⁵³.

Для специального порядка досудебного обжалования характерно наличие ряда специфических черт. В частности, ему присущи:

– определенная степень состязательности (ч. 2 ст. 106 Закона о контрактной системе предусматривает право на направление возражений на жалобу и на участие заинтересованных лиц в ее рассмотрении);

– гласность (ч. 18 ст. 105 Закона о контрактной системе предусмотрена открытость информации о поданных жалобах и результатах их рассмотрения; заседания комиссии по рассмотрению жалоб по общему правилу также осуществляются в открытом режиме¹⁵⁴);

– определенная степень независимости уполномоченного на рассмотрение жалобы органа (уполномоченный федеральный орган по общему правилу организационно не связан с субъектом, действия (бездействие) которого обжалуются);

– оперативность рассмотрения жалобы (ч. 3 ст. 106 Закона о контрактной системе предусматривается обязанность уполномоченного органа рассмотреть жалобу в течение пяти рабочих дней с даты ее поступления);

– возможность приостановления определения поставщика (подрядчика, исполнителя) на период рассмотрения жалобы (ч. 7 ст. 106 Закона о контрактной системе).

¹⁵³ Писенко К. А. Российские органы исполнительной власти как субъекты квазисудебной деятельности и административной юстиции // Административное право и процесс. 2020. № 9. С. 21–26.

¹⁵⁴ См.: приказ ФАС России от 19.11.2014 № 727/14 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата размещения: 03.03.2015).

В административно-правовых исследованиях высказана точка зрения, согласно которой наличие вышеперечисленных признаков позволяет охарактеризовать специальный порядок досудебного обжалования в качестве «квазисудебного»¹⁵⁵. Впрочем, ценность такой характеристики представляется, на наш взгляд, не вполне очевидной.

В действительности такие черты, как состязательность, гласность, независимость, выступая основополагающими принципами судопроизводства, на протяжении длительного времени были нехарактерны для процедур досудебного обжалования. Но отсутствие независимости, корпоративная солидарность при принятии решений, закрытость процедур, недостаточная регламентация досудебного обжалования справедливо квалифицировались в качестве недостатков действующих порядков досудебного обжалования¹⁵⁶. Обращение к современным европейским стандартам досудебного обжалования действий (бездействия) органов публичной власти показывает, что гласность и начала состязательности выступают неотъемлемыми атрибутами соответствующих процедур¹⁵⁷. Таким образом, с появлением в отдельных сферах¹⁵⁸ специальных порядков досудебного обжалования, для которых характерны определенная степень состязательности, известный уровень независимости, а также гласность, можно говорить о том, что в этой части административно-правовой институт досудебного обжалования стал отвечать современным требованиям по обеспечению права на обжалование, предоставляет должный уровень правовых гарантий для реализации данного права, создает максимально

¹⁵⁵ Соловьев М. С. Указ. соч. С. 12, 214–221.

¹⁵⁶ Южаков В. Н., Зырянов С. М. Состояние и перспективы совершенствования досудебного обжалования решений и действий (бездействия) государственных органов и их должностных лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) в Российской Федерации // Право и современные государства. 2016. № 2. С. 24.

¹⁵⁷ См., например: Резолюция № (77) 31 Комитета министров Совета Европы «О защите лиц в отношении действий органов административной власти» // СПС «КонсультантПлюс»; Рекомендация № Rec (2003) 16 Комитета министров Совета Европы «Об исполнении административных решений и судебных решений в области административного права» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵⁸ См.: Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»; приказ Минобрнауки России № 644, Минэкономразвития России № 261 от 30.04.2020 «Об утверждении правил рассмотрения и разрешения федеральным органом исполнительной власти по интеллектуальной собственности споров в административном порядке» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата размещения: 26.08.2020).

благоприятные условия для полного, всестороннего и объективного рассмотрения жалоб. В оставшихся сферах порядок досудебного обжалования все так же требует своего совершенствования¹⁵⁹.

Оперативность рассмотрения жалоб, возможность приостановления определения поставщика (подрядчика, исполнителя) на период рассмотрения жалобы выступают теми специфическими чертами, наличие которых делает специальный порядок досудебного обжалования, предусмотренный гл. 6 Закона о контрактной системе, востребованным и эффективным способом защиты прав и законных интересов участников контрактной системы.

Так, приостановление определения поставщика (подрядчика, исполнителя) на период рассмотрения жалобы позволяет вынести решение по ней до момента заключения государственного (муниципального) контракта, с наступлением которого полностью исключается возможность досудебного обжалования действий (бездействия) участников контрактной системы.

Еще одной специфической чертой специального порядка досудебного обжалования является обязательное проведение уполномоченным органом внеплановой проверки в отношении субъекта, на которого подана жалоба. Предметом такой проверки становится соблюдение законодательства о контрактной системе при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в целом¹⁶⁰. С одной стороны, такой подход к порядку рассмотрения жалоб позволяет уполномоченному органу не ограничиваться доводами жалобы, а осуществить проверку законности всей процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя). С другой стороны, в этом случае область применения специального порядка досудебного

¹⁵⁹ Южаков В. Н., Зырянов С. М. Указ. соч. С. 25, 26.

¹⁶⁰ См.: п. 1 ч. 15 ст. 99 Закона о контрактной системе, п. 3.30 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденного приказом ФАС России от 19.11.2014 № 727/14 // СПС «КонсультантПлюс».

обжалования будет находиться в пределах границ предмета процедурного контроля в сфере закупок¹⁶¹, осуществляемого уполномоченным на рассмотрение жалоб органом.

Обязательность проведения внеплановой проверки при рассмотрении жалобы, кроме того, является одной из предпосылок для злоупотреблений правом на обжалование в сфере закупок¹⁶². Дело заключается в том, что участники контрактной системы все чаще подают жалобы не для восстановления своих нарушенных прав и законных интересов, а с целью срыва и затягивания процедур закупки¹⁶³. Наличие соответствующей проблемы демонстрируют статистические данные, характеризующие результаты деятельности уполномоченных органов по рассмотрению жалоб. Согласно статистическим данным о деятельности уполномоченных органов по рассмотрению жалоб (табл. 3) ежегодно около 60 % из рассмотренных жалоб являются необоснованными.

Таблица 3

Статистические данные о деятельности уполномоченных органов по рассмотрению жалоб¹⁶⁴

	2017	2018	2019	2020 (1-е полугодие)
Общее количество жалоб	89 333	83 385	87 064	26 823
Возвращены заявителям	–	13 687	15 831	5 040
Отозваны заявителями	–	5 684	5 086	1 449
Признаны обоснованными (от числа рассмотренных)	31 719 (47%)	28 015 (43%)	29 109 (44%)	7 336 (36%)

¹⁶¹ Подробнее см. параграф 2.2 настоящего исследования.

¹⁶² См. подробнее: *Кабытов П. П.* Институт административного обжалования в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд // *Право и экономика*. 2019. № 10. С. 41–48.

¹⁶³ *Соловьев М. С.* Специальная административная жалоба в сфере публичных закупок: о формировании нового квазисудебного процесса // *Электронное приложение к Российскому юридическому журналу*. 2018. № 4. С. 104–119.

¹⁶⁴ Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2018, 2019 годов. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/> (дата обращения: 28.11.2020).

жалоб)				
--------	--	--	--	--

Органами государственной власти выработаны предложения по преодолению роста числа необоснованных жалоб. В частности, в качестве решений предлагалось ввести государственную пошлину за рассмотрение жалоб¹⁶⁵, сократить круг субъектов, обладающих правом на подачу жалобы, посредством исключения из него лиц, не являющихся участниками закупок¹⁶⁶.

Предложение о введении государственной пошлины за рассмотрение жалоб в юридической науке оценивается критически, поскольку его реализация приведет к сокращению правовых гарантий защиты прав и законных интересов участников контрактной системы. В условиях ограниченной доступности судебного способа защиты прав и законных интересов в рамках контрактной системы¹⁶⁷ такое положение едва ли допустимо.

Предложение о сокращении круга субъектов, обладающих правом на подачу жалобы, получило практическую реализацию. Так, из числа субъектов, имеющих право на подачу жалобы в порядке, предусмотренном гл. 6 Закона о контрактной системе, исключены общественные объединения и объединения юридических лиц, осуществляющие общественный контроль в сфере закупок¹⁶⁸. Однако это не повлияло каким-либо существенным образом на общее количество рассматриваемых жалоб или долю необоснованных жалоб в сфере закупок.

¹⁶⁵ Проект федерального закона № 67135-7 «О внесении изменений в статью 105 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». URL: [https://sozd.duma.gov.ru/oz?b\[ClassOfTheObjectLawmakingId\]=34f6ae40-bdf0-408a-a56e-e48511c6b618&b\[NumberSpec\]=67135-7&#data_source_tab_b](https://sozd.duma.gov.ru/oz?b[ClassOfTheObjectLawmakingId]=34f6ae40-bdf0-408a-a56e-e48511c6b618&b[NumberSpec]=67135-7&#data_source_tab_b) (дата обращения: 28.11.2020).

¹⁶⁶ См.: Концепция повышения эффективности бюджетных расходов, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р // СЗ РФ. 2019. № 6. Ст. 542.

¹⁶⁷ См. подробнее: *Соловьев М. С.* О порядке разрешения споров в рамках федеральной контрактной системы // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 4. С. 17–22.

¹⁶⁸ Федеральный закон от 01.04.2019 № 50-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд“» // СЗ РФ. 2019. № 14 (ч. I). Ст. 1463.

В науке также предложены подходы к преодолению описываемой проблемы: в частности, предлагалось передать полномочия по рассмотрению жалоб от ФАС России «независимой апелляционной структуре»¹⁶⁹; разграничить процедуру рассмотрения жалоб и контрольно-надзорную деятельность уполномоченных органов (установить требование о рассмотрении жалобы уполномоченным органом только в пределах ее доводов; исключить возможность проведения внеплановой проверки при рассмотрении жалобы)¹⁷⁰.

По нашему мнению, сводить исследование обжалования действий (бездействия) участников контрактной системы исключительно к анализу специального порядка досудебного обжалования было бы методологически неверно.

В действующем законодательстве его применение ограничено:

- по предмету обжалования (действия (бездействие), совершенные на этапе определения поставщика (подрядчика, исполнителя));
- по субъектам, имеющим право на обращение с жалобой (участники закупок);
- субъектам, чьи действия (бездействие) подлежат обжалованию (заказчики, уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, комиссии по осуществлению закупок, ее члены, должностные лица контрактной службы, контрактные управляющие, операторы электронной площадки, операторы специализированной электронной площадки).

В частности, предметом досудебного обжалования в соответствии со специальным порядком не могут выступать действия (бездействие):

¹⁶⁹ Госзакупки. Какой должна быть контрактная система? / И. И. Смотрицкая, И. В. Бегтин, М. А. Бонч-Осмоловский, С. Б. Дашков и др.; под рук. О. В. Анчишкиной. М.: Центр стратегических разработок, 2017. С. 90.

¹⁷⁰ См. подробнее: *Кабытов П. П.* Институт административного обжалования в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд // *Право и экономика*. 2019. № 10. С. 41–48.

– заказчиков, совершаемые при планировании закупок (ч. 3 ст. 105 Закона о контрактной системе), поскольку они не затрагивают прав и законных интересов участников контрактной системы, а следовательно, нет оснований и для их обжалования;

– комиссии по осуществлению закупок при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) при оценке заявок в соответствии с критериями «качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки», «квалификация участников закупки», в силу прямого установления нормы ч. 6 ст. 106 Закона о контрактной системе;

– заказчиков при определении и обосновании НМЦК, а также при заключении, исполнении, изменении и расторжении государственных (муниципальных) контрактов, по причине того, что ФАС России не предоставлены полномочия по контролю в отношении определения и обоснования НМЦК, соблюдению требований к исполнению, изменению государственного (муниципального) контракта. Законом о контрактной системе соответствующие полномочия отнесены к компетенции органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

Так же не наделены правом на обжалование действий (бездействия) участников контрактной системы в специальном порядке заказчики, в то время как действия (бездействие) иных участников контрактной системы могут приводить к нарушению их прав и законных интересов, например при централизации закупок¹⁷¹.

Наконец, не подлежат обжалованию в специальном порядке действия (бездействие) органов контроля в сфере закупок в силу положений ч. 3 ст. 105 Закона о контрактной системе.

Досудебное обжалование вышеуказанных действий (бездействия), за исключением действий (бездействия) заказчиков, совершаемых при планировании закупок, участники контрактной системы могут осуществить

¹⁷¹ См., например: постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27.12.2017 № Ф04-5652/2017 по делу № А81-3542/2017; определение Верховного Суда Российской Федерации от 18.04.2018 № 304-КГ18-3181 по делу № А81-3542/2017.

посредством обращения в соответствующие органы контроля в сфере закупок. Такие жалобы рассматриваются в общем порядке досудебного обжалования действий (бездействия) органов публичной власти, предусмотренном Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Однако в силу отсутствия каких-либо процессуальных гарантий, специальных правил рассмотрения жалоб, которые бы учитывали специфику складывающихся правоотношений, право обжаловать действия (бездействие) участников контрактной системы в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», остается неостребованным у участников контрактной системы. Так, длительность процедуры рассмотрения жалоб в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» составляет до 30 дней, в то время как срок исполнения предписаний органа контроля, по общему правилу, не превышает 30 дней. При этом несвоевременное исполнение субъектом контроля предписания влечет применение мер административной ответственности. При таких условиях обжалование действий (бездействия) органов административного надзора в сфере закупок в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», становится нецелесообразным.

Таким образом, одна часть действий (бездействия) участников контрактной системы пожелит досудебному обжалованию в специальном порядке, вторая – в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», третья – не подлежит досудебному обжалованию.

Внедрение механизма досудебного обжалования в любой сфере призвано решить три следующие задачи:

– снижение нагрузки на органы судебной власти;

– предоставление гражданам и организациям эффективного и оперативного (во всяком случае, в сравнении с судебным) способа защиты их прав и законных интересов;

– минимизация ошибок и нарушений в деятельности субъектов правоотношений.

Судебная статистика и статистические данные, характеризующие состояние законности в сфере закупок (см. табл. 4 и 5), свидетельствуют об актуальности решения данных задач в рамках контрактной системы и необходимости совершенствования порядка досудебного обжалования действий (бездействия) участников контрактной системы.

Таблица 4

Судебная статистика по спорам в контрактной системе

Категория дел	2017	2018	2019	2020 (1-е полугодие)
Об оспаривании решений (предписаний) ФАС России	3 241	3 855	2 751	499
Из них удовлетворено	578 (17,8%)	587 (15,2%)	555 (20%)	100 (20%)
Об оспаривании постановлений о назначении административных наказаний	3 187	3 501	2 973	447
Из них удовлетворено	1 903 (59,7%)	770 (21,9%)	592 (19,9%)	72 (14%)
О заключении договоров	255	169	208	107
Из них удовлетворено	133	70	128	66
О признании договоров недействительными	13 475	18 036	8 648	3 048
Из них удовлетворено	11 203	15 366	7 003	2 536

Таблица 5

Статистические данные, характеризующие состояние законности контрактной системы

	2017	2018	2019
Количество постановлений о назначении административных наказаний ¹⁷²	20 125	25 357	24 199
Количество правонарушений, выявленных в рамках прокурорской деятельности ¹⁷³	11 974	8 562	8 104
Общее количество правонарушений по данным Счетной палаты Российской Федерации ¹⁷⁴	90 708	90 910	91 886

На наш взгляд, развитие института досудебного обжалования в контрактной системе в первую очередь связано с расширением круга действий (бездействия) участников контрактной системы, подлежащих обжалованию в специальном порядке, что требует внесения изменений в ст. 105 Закона о контрактной системе в части включения:

1) в предмет досудебного обжалования в специальном порядке действий (бездействия):

- связанных с оценкой комиссией по осуществлению закупок при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) заявок в соответствии с установленными критериями;

- совершаемых заказчиками, с при определении и обосновании НМЦК и при заключении, исполнении, изменении и расторжении государственных (муниципальных) контрактов;

2) в круг субъектов, имеющих право на обращение с жалобой, наряду с участниками закупок заказчиков.

В контексте предложенного заслуживает внимания предложение о формировании полноценного института независимого оспаривания решений субъектов контрактной системы. Авторами доклада «Госзакупки. Какой

¹⁷² Сводные аналитические отчеты по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2019 года, 2018 года. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/> (дата обращения: 28.11.2020).

¹⁷³ Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь – декабрь 2019 г.; Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь – декабрь 2018 г. URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 28.11.2020).

¹⁷⁴ Каульбарс А. А. Счетная палата: потенциал контрактной системы раскрыть пока не удалось. URL: <https://ach.gov.ru/checks/schetnaya-palata-potentsial-kontraktnoy-sistemy-raskryt-poka-ne-udalos> (дата обращения: 04.04.2021).

должна быть контрактная система?» в этих целях предложено «выделить из ФАС России функцию по рассмотрению жалоб в независимую апелляционную структуру, закрепив за ФАС России как контрольным органом функции по контролю соблюдения законодательства о контрактной системе»¹⁷⁵.

В целом такой подход к правовому регулированию и организационной структуре досудебного обжалования в контрактной системе, по нашему мнению, представляется одним из возможных. Аналогичное разграничение полномочий действующим законодательством произведено в сфере оказания финансовых услуг: полномочиями по рассмотрению жалоб потребителей финансовых услуг наделен уполномоченный по правам потребителей финансовых услуг¹⁷⁶; полномочиями по осуществлению контроля и надзора на финансовом рынке наделен ЦБ РФ¹⁷⁷.

Однако включение в число действий (бездействия), подлежащих обжалованию в такой независимой апелляционной структуре, действий (бездействия) органов контроля в сфере закупок является недопустимым. Этот вывод следует из базовых принципов построения системы государственного контроля, одним из которых является принцип независимости. Кроме того, специальный досудебный порядок по своей правовой природе является административно-правовой формой защиты гражданских прав, что исключает его применение при обжаловании действий (бездействия) контрольных (надзорных) органов.

В силу специфики действий (бездействия) контрольных (надзорных) органов как предмета досудебного обжалования, содержания контрольно-надзорных правоотношений в сфере закупок оправдано формирование отдельного специального порядка их досудебного обжалования.

¹⁷⁵ Госзакупки. Какой должна быть контрактная система? / И. И. Смотрицкая, И. В. Бегтин, М. А. Бонч-Осмоловский, С. Б. Дашков и др.; под рук. О. В. Анчишкиной. М.: Центр стратегических разработок, 2017. С. 90.

¹⁷⁶ См.: Федеральный закон от 04.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» // СЗ РФ. 2018. № 24. Ст. 3390.

¹⁷⁷ Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. № 28. Ст. 2790.

Участникам контрактной системы следует предоставить право обжаловать действия (бездействие) контрольных (надзорных) органов и их должностных лиц в сфере закупок посредством обращений с жалобами непосредственно в орган, принявший обжалуемое решение, и в вышестоящий орган. Аналогичный подход реализован при проведении на территории Российской Федерации эксперимента по досудебному обжалованию решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц, в соответствии с постановлением правительства Российской Федерации от 24.07.2020 № 1108¹⁷⁸.

Соответствующий порядок подлежит установлению в гл. 6 Закона о контрактной системе. В целях обеспечения своевременного, полного, всестороннего и объективного рассмотрения жалоб порядок досудебного обжалования действий (бездействия) контрольных (надзорных) органов в сфере закупок должен предусматривать сокращенный срок рассмотрения жалоб и возможность приостановления исполнения оспариваемого решения (предписания).

2.2. Государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Ведущая роль контроля и надзора в предупреждении, выявлении отклонений и ошибок в деятельности органов публичной власти и их должностных лиц, организаций, граждан общепризнана в правовой науке¹⁷⁹. Проблемам определения понятий «контроль» и «надзор», выявлению их соотношения в отечественной административно-правовой науке посвящено

¹⁷⁸ СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. II). Ст. 5186.

¹⁷⁹ Законность: теория и практика: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Н. В. Субанова. 3-е изд. М.: Контракт, 2017. 400 с.; Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2012.

значительное число исследований¹⁸⁰. Не вдаваясь в подробности дискуссии, присоединимся к точке зрения авторов, которые в качестве базового критерия отграничения контроля и надзора рассматривают различия в их предмете: законность и целесообразность (контроль), исключительно законность (надзор), а соотношение контроля и надзора видят как соотношение целого (контроль) и части (надзор)¹⁸¹.

Несмотря на плодотворность и полезность данных изысканий, законодатель при формулировании нормативного материала их последовательно игнорирует. Законодательство о контрактной системе не является исключением. Наименование гл. 5 Закона о контрактной системе оперирует термином «контроль». Вся урегулированная нормами названной главы деятельность именуется «контролем». В то время как по своему содержанию она преимущественно сводится к проверке исключительно законности деятельности субъектов контроля, то есть к надзору.

Государственный контроль выступает лишь одним из видов социального контроля наряду с общественным контролем, контролем, осуществляемым организациями за контрагентами. В законодательстве о контрактной системе каждый из указанных видов контроля получил специальное нормативно-правовое регулирование.

Контроль организаций (заказчика)

Содержание норм о контроле заказчика в сфере закупок сведено к установлению его обязанности осуществлять контроль:

– за исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта;

¹⁸⁰ Мартынов А. В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2010. С. 13; Зырянов С. М. Административный надзор органов исполнительной власти: автореф. дис. ... д-ра юрид. Наук. С. 25 и многие другие.

¹⁸¹ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. С. 743; Зырянов С. М. О соотношении административного надзора с другими видами контрольно-надзорной деятельности // Полицейское право. 2007. № 2 С. 61–65.

– за привлечением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП и СОНКО (ст. 101 Закона о контрактной системе).

С учетом того, что указанная обязанность является специальной обязанностью заказчика при исполнении государственного (муниципального) контракта, на наш взгляд, более оправданным было бы включение данных норм в ст. 94 Закона о контрактной системе «Особенности исполнения контракта», нежели формирование отдельной ст. 101 Закона о контрактной системе «Контроль в сфере закупок, осуществляемый заказчиком».

Общественный контроль

Правовые основы общественного контроля в сфере закупок определены ст. 102 Закона о контрактной системе. Нормами данной статьи закреплены права граждан и общественных объединений, объединений юридических лиц по осуществлению общественного контроля:

- подготавливать предложения по совершенствованию законодательства о контрактной системе;
- направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов;
- осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок;
- обращаться от своего имени в государственные и муниципальные органы с заявлением о проведении мероприятий по контролю;
- обращаться от своего имени в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях (бездействии) участников контрактной системы признаков состава преступления;
- обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц.

Ранее общественным объединениям и объединениям юридических лиц также было предоставлено право на досудебное обжалование действий

(бездействия) участников контрактной системы (ч. 1 ст. 105 Закона о контрактной системе¹⁸²). Однако практика использования общественными объединениями и объединениями юридических лиц указанного права получила негативную оценку как не соответствующая целям нормативного правового регулирования контрактной системы¹⁸³. Федеральным законом от 01.04.2019 № 50-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» общественные объединения и объединения юридических лиц исключены из числа лиц, имеющих право на досудебное обжалование в порядке, предусмотренном гл. 6 Закона о контрактной системе.

Государственный контроль (надзор)

Государственный контроль (надзор) – важнейший вид обратной связи, по каналам которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дел, о выполнении решений¹⁸⁴. В науке административного права предложено значительное количество его определений. По общему правилу государственный контроль (надзор) характеризуется в качестве самостоятельной функции государственного управления¹⁸⁵ и определяется как «деятельность государства в лице уполномоченных органов и их должностных лиц по проверке соблюдения законодательных и иных нормативных правовых актов, по использованию государственных средств и собственности, по оценке целесообразности принятия управленческих решений, связанных с проведением государственной экономической, социальной и экологической политики и затрагивающих интересы граждан,

¹⁸² В редакции, действовавшей до 01.04.2019.

¹⁸³ См.: VII «Совершенствование системы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд» Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р.

¹⁸⁴ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 743.

¹⁸⁵ Бачило И. Л. Функции органов управления. М., 1976; Бачило И. Л., Лапина М. А., Карпунин Д. В. Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти // Государство и право. 2016. № 3. С. 12–22; Мицкевич Л. А., Васильева А. Ф. Государственный контроль (надзор) в сфере предпринимательства и административная ответственность: критерии соотношения // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 39–44.

юридических лиц, субъектов Российской Федерации и Российской Федерации в целом, а также по устранению и предупреждению различных правонарушений»¹⁸⁶. В Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹⁸⁷ приводится схожее по содержанию определение¹⁸⁸.

Анализируя государственный контроль (надзор) в сфере закупок, исследователи по-разному определяют границы соответствующего явления. Например, М. С. Соловьев констатирует, что при анализе государственного контроля в сфере закупок, исходя из предметного критерия, необходимо говорить о таких формах, как:

- процедурный контроль (ч. 2 ст. 99 Закона о контрактной системе);
- информационный контроль (ч. 5 ст. 99 Закона о контрактной системе);
- внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль (ч. 8 ст. 99 Закона о контрактной системе);
- ведомственный контроль (ст. 100 Закона о контрактной системе);
- мониторинг и аудит (ст. 97 и 98 Закона о контрактной системе)¹⁸⁹.

К. Е. Мараев при исследовании субъектов, осуществляющих надведомственный контроль в сфере закупок, относит к ним наряду с органами исполнительной власти (ч. 2, 5, 8 ст. 99 Закона о контрактной системе), Счетную палату Российской Федерации (ст. 98 Закона о

¹⁸⁶ Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2012. С. 53.

¹⁸⁷ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

¹⁸⁸ Так, под государственным контролем (надзором) в данном законодательном акте понимается деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений физическими и юридическими лицами требований, установленных законодательством, посредством организации и проведения проверок физических и юридических лиц и проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, принятия предусмотренных законодательством мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

¹⁸⁹ Соловьев М. С. Административно-правовые основы публичных закупок: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2019. С. 190.

контрактной системе), прокуратуру Российской Федерации, которая в соответствии с Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» осуществляет общий надзор за законностью, в том числе в сфере закупок¹⁹⁰.

Закон о контрактной системе предусматривает осуществление органами исполнительной власти и иной контрольно-надзорной деятельности.

Во-первых, это деятельность Федерального казначейства по контролю за осуществлением органами государственного (муниципального) финансового контроля в сфере закупок (ч. 11² ст. 99 Закона о контрактной системе). Указанная деятельность имеет существенную специфику в сравнении с внутренним государственным (муниципальным) финансовым контролем (особый субъект, особый порядок¹⁹¹) и не может рассматриваться как его часть.

Во-вторых, сама деятельность органов исполнительной власти, местного самоуправления по контролю в сфере закупок – это предмет оценки эффективности, то есть контроля (ч. 32 ст. 99 Закона о контрактной системе¹⁹²).

Кроме того, деятельность участников контрактной системы – предмет судебного контроля, надзора со стороны органов прокуратуры Российской Федерации.

Обобщая взгляды авторов на содержание государственного контроля (надзора) в сфере закупок, с учетом приведенных положений Закона о контрактной системе и выработанных наукой административного права

¹⁹⁰ Мараев К.Е. Административно-правовое регулирование закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 103–117.

¹⁹¹ Порядок осуществления такого контроля установлен не только Законом о контрактной системе, но и ст. 29² Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ст. 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

¹⁹² Введена Федеральным законом от 01.04.2019 № 50-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2019. № 14 (ч. I), ст. 1463.

методологических подходов, представляется оправданным рассматривать его как совокупность:

- ведомственного контроля (ст. 100 Закона о контрактной системе);
- вневедомственного контроля (аудит и мониторинг в сфере закупок, оценка эффективности органов контроля (ст. 97, 98, ч. 32 ст. 99 Закона о контрактной системе));
- административного надзора (контроль в сфере закупок, ч. 2, 5, 8, 11² ст. 99 Закона о контрактной системе);
- прокурорского надзора;
- судебного контроля (табл. 6).

Структура государственного контроля (надзор) в сфере закупок

	Государственный контроль (надзор) в сфере закупок				
	Вневедомственный контроль	Ведомственный контроль	Административный надзор	Прокурорский надзор	Судебный контроль
Предмет	1. Результативность и эффективность	1. Соблюдение законодательства о контрактной системе	1. Соблюдение законодательства о контрактной системе	1. Соблюдение законодательства о контрактной системе	1. Соблюдение законодательства
Уполномоченный орган	1. Федеральные органы исполнительной власти. 2. Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ, муниципальных образований	1. Государственные органы. 2. Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом». 3. Органы управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации	1. Федеральные органы исполнительной власти. 2. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. 3. Органы местного самоуправления	1. Прокуратура РФ	1. Суды
Субъект	Все участники контрактной системы	1. Заказчики. 2. Контрактные службы; контрактные управляющие. 3. Комиссии по осуществлению закупок. 4. Уполномоченные органы (учреждения)	1. Заказчики. 2. Контрактные службы; контрактные управляющие. 3. Комиссии по осуществлению закупок. 4. Уполномоченные органы (учреждения). 5. Специализированные организации. 6. Операторы электронных площадок. 7. Органы государственного (муниципального) финансового контроля субъектов Российской Федерации и местных администраций	Все участники контрактной системы ¹⁹³	Все участники контрактной системы

¹⁹³ Заказчики; контрактные службы; контрактные управляющие; комиссии по осуществлению закупок; уполномоченные органы (учреждения); специализированные организации; операторы электронных площадок; органы исполнительной власти, местного самоуправления, осуществляющие контроль в сфере закупок; органы исполнительной власти, местного самоуправления, осуществляющие иные публичные полномочия в сфере закупок (нормотворческие, разрешительные, юрисдикционные).

Вневедомственный контроль

Вневедомственный контроль в сфере закупок имеет сложную организационную структуру и осуществляется в форме:

- мониторинга закупок (ст. 97 Закона о контрактной системе);
- аудита в сфере закупок (ст. 98 Закона о контрактной системе);
- оценки эффективности деятельности органов контроля (ч. 32 ст. 99 Закона о контрактной системе).

Мониторинг закупок и оценка эффективности деятельности органов контроля производятся Министерством финансов Российской Федерации¹⁹⁴.

Оценка эффективности деятельности органов контроля представляет собой анализ показателей контрольно-надзорной деятельности (доля отмененных в судебном порядке решений органов контроля, доля решений органов контроля, размещенных с нарушением сроков) и применения его результатов для определения мер по совершенствованию законодательства о контрактной системе. Результаты такой оценки подлежат отражению в сводном аналитическом отчете, составляемом ежегодно Министерством финансов Российской Федерации, по результатам мониторинга закупок¹⁹⁵. Таким образом, оценку эффективности деятельности органов контроля допустимо рассматривать как элемент мониторинга закупок.

Под мониторингом закупок при этом в Законе о контрактной системе понимается система наблюдений в сфере закупок, которые осуществляются на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок. По результатам мониторинга дается оценка эффективности осуществления закупок, на основании которой

¹⁹⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3258.

¹⁹⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 05.02.2020 № 90 «Об утверждении Правил оценки эффективности деятельности органов контроля, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2020. № 6. Ст. 694.

определяются меры по совершенствованию законодательства о контрактной системе¹⁹⁶.

В свою очередь, аудит, осуществляемый Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, контрольно-счетными органами муниципальных образований, – это экспертно-аналитическая, информационная и иная деятельность по проверке, анализу и оценке информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам. Цель указанной деятельности состоит в анализе и оценке результатов закупок и достижения целей осуществления закупок.

В соответствии со ст. 98 Закона о контрактной системе результаты аудита подлежат обобщению и размещению в ЕИС. В ходе такого обобщения органами аудита:

- устанавливаются причины выявленных отклонений, нарушений и недостатков;
- подготавливаются предложения, направленные на их устранение и совершенствование контрактной системы.

Как видно, цели, задачи, предметы и содержание аудита и мониторинга закупок достаточно близки, а их результаты в значительной части совпадают¹⁹⁷. Учитывая общую цель государственного контроля (надзора), такой многосторонний подход к оценке эффективности и результативности в сфере закупок, на наш взгляд, является оправданным. В частности, позволяет выявить широкий круг проблем, возникающих при функционировании

¹⁹⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 03.11.2015 № 1193 «О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2015. № 46. Ст. 6382.

¹⁹⁷ См.: Обобщенная информация о результатах осуществления Счетной палатой Российской Федерации аудита в сфере закупок в 2019 году. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/audit/auditCard/document-info.html?reestrNumber=0173100008720000001&backUrl=2f0a01f7-d19c-4931-854f-59f7f1d44030> (дата обращения: 04.04.2021); Сводные аналитические отчеты по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2019 года, 2018 года. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases> (дата обращения: 04.04.2021).

контрактной системы, сформировать альтернативные подходы к их решению. Однако есть и потенциальные риски: разночтения в оценках одних и тех же данных и событий; сложности в выработке скоординированной позиции относительно предлагаемых мер по совершенствованию законодательства о контрактной системе¹⁹⁸.

Ведомственный контроль, административный и прокурорский надзор

Ведомственный контроль, административный и прокурорский надзор в сфере закупок имеют отличный от вневедомственного контроля предмет. В общем виде это соблюдение различными участниками контрактной системы законодательства о контрактной системе.

Следует заметить, что ведомственный контроль в сфере закупок обладает значительной спецификой. По общему правилу ведомственный контроль в административно-правовой науке рассматривается именно как разновидность контроля с присущей ему направленностью на обеспечение исполнительской дисциплины, оценку результативности и эффективности¹⁹⁹. Однако для ведомственного контроля в сфере закупок такие черты нехарактерны. Предметом ведомственного контроля в сфере закупок выступает только законность деятельности субъектов контроля²⁰⁰, а по своему юридическому содержанию он в большей мере тяготеет к надзору, нежели к контролю.

Предметы ведомственного контроля, административного и прокурорского надзора пересекаются в части надзора за соблюдением законодательства о контрактной системе заказчиками, контрактными службами, контрактными управляющими, комиссиями по осуществлению закупок, уполномоченными органами (учреждениями). При этом в предмете ведомственного контроля и административного надзора практически нет

¹⁹⁸ См., например: Счетная палата прошла по закупкам. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4434044> (дата обращения: 04.04.2021).

¹⁹⁹ Зырянов С. М. Административный надзор органов исполнительной власти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. С. 24.

²⁰⁰ В соответствии с п. 3 Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10.02.2014 № 89, при осуществлении ведомственного контроля органы ведомственного контроля осуществляют проверку соблюдения законодательства о контрактной системе.

различий. Последний имеет несколько более широкий предмет. В частности, административный надзор осуществляется в отношении соблюдения обязательных требований:

- специализированными организациями;
- операторами электронных площадок;
- органами исполнительной власти и местного самоуправления, государственного (муниципального) финансового контроля субъектов Российской Федерации и местных администраций;
- органами исполнительной власти, местного самоуправления, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, которые в силу своего статуса не могут выступать субъектами ведомственного контроля.

Прокурорский надзор имеет еще более широкий предмет по сравнению с административным надзором. В него входит проверка законности деятельности всех участников контрактной системы. Субъектами прокурорского надзора выступают не только заказчики, уполномоченные органы (учреждения), специализированные организации, операторы электронных площадок, но и органы государственной власти, которые осуществляют нормотворческие, контрольные, разрешительные, юрисдикционные и иные публичные полномочия в рамках реализации контрактной системы²⁰¹. К числу указанных органов относятся уполномоченные органы исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, контрольные органы в сфере закупок, органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере

²⁰¹ Бут Н. Д., Тухватуллин Т. А. Прокурорский надзор за исполнением законов о контрактной системе в сфере государственных и муниципальных закупок товаров, работ, услуг // Научное обеспечение деятельности органов прокуратуры в 2016 году: сб. науч. докл. Вып. 5 / под общ. ред. О. С. Капинус; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2017. С. 12, 13.

закупок, а также контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Такое дублирование в предметах ведомственного контроля, административного и прокурорского надзора представляется нам не вполне оправданным, в первую очередь в той части, в которой ведомственный контроль по сути дублирует административный надзор в вопросах обеспечения соблюдения заказчиками, контрактными службами, контрактными управляющими, комиссиями по осуществлению закупок, уполномоченными органами (учреждениями) законодательства о контрактной системе. При этом потенциал ведомственного контроля как административно-правового способа обеспечения законности в деятельности участников контрактной системы в сравнении с административным надзором изначально ниже. Так, для организационно-правового механизма ведомственного контроля характерны такие недостатки, как ангажированность субъектов контроля, корпоративная солидарность между должностными лицами, устранение которых применительно к сфере закупок не представляется возможным²⁰².

Более того, идея ведомственного контроля в сфере закупок находится в определенном противоречии с идеей, первоначально заложенной в законодательстве о контрактной системе, – о персонализации ответственности должностных лиц заказчиков, уполномоченных в сфере закупок. Полноценная реализация принципа персональной ответственности в контрактной системе, как уже было показано выше, напрямую связана с совершенствованием административно-правового статуса таких должностных лиц, в том числе обеспечением их независимости, что исключает осуществление в отношении них ведомственного контроля.

Неоднозначной оценки заслуживает и практика прокурорского надзора в сфере закупок, поскольку проверки органами прокуратуры Российской Федерации осуществляются по тем же основаниям, в отношении тех же

²⁰² Мараев К. Е. Указ. соч. С. 103-120.

субъектов, что и административный надзор, несмотря на норму ч. 2 ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», которой предусмотрено, что при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не должны подменять иные государственные органы.

Ведомственный контроль, административный и прокурорский надзор в сфере закупок имеют различную организационную структуру. Если для ведомственного контроля и прокурорского надзора характерна достаточно простая организационная структура (уполномоченное подразделение органа исполнительной власти, органы прокуратуры соответственно), то организационная структура административного надзора в сфере закупок достаточно сложна (табл. 7).

Таблица 7

Система органов административного надзора в сфере закупок

Предмет	Ч. 2 ст. 99 «Процедурный» 1. Соблюдение законодательства о контрактной системе за исключением контроля, предусмотренного ч. 5, 8 и 10 ст.? Закона о контрактной системе	Ч. 5 ст. 99 «Информационный» 1. Соответствие информации об идентификационных кодах закупок 2. Непревышение объема финансового обеспечения	Ч. 8, 10 ст. 99 «Финансовый» 1. Соблюдение правил нормирования. 2. Определение и обоснование НМКЦ. 3. Соблюдение требований к исполнению, изменению контракта. 4. Соответствие использования товара, работы, услуги целям осуществления закупки
Закупки для федеральных нужд	1. ФАС России	1. Федеральное казначейство. 2. Органы управления государственными внебюджетными фондами	1. Федеральное казначейство
Закупки в сфере ГОЗ	1. ФАС России (как контрольный орган в сфере ГОЗ)	1. Федеральное казначейство	1. ФАС России (как контрольный орган в сфере ГОЗ)
Закупки для региональных нужд	1. ФАС России (внеплановые) 2. ОИВ субъекта РФ	1. Федеральное казначейство. 2. ОИВ субъекта РФ (непревышение объема финансового обеспечения в планах-графиках)	1. Федеральное казначейство (субсидии, субвенции из федерального бюджета). 2. Органы внутреннего государственного контроля субъектов РФ
Закупки для муниципальных нужд	1. ФАС России (внеплановые) 2. ОИВ субъекта Российской Федерации (внеплановые) 3. Орган МСУ	1. Федеральное казначейство. 2. Финансовые органы МСУ (непревышение объема финансового обеспечения в планах-графиках)	1. Федеральное казначейство (субсидии, субвенции из федерального бюджета). 2. Органы внутреннего муниципального финансового контроля

Административный надзор в сфере закупок (контроль в сфере закупок)

Исходя из предмета, контроль в сфере закупок осуществляется по трем основным направлениям тремя группами уполномоченных органов. Это так называемые процедурный, информационный и финансовый контроль в сфере закупок. Полномочиями по осуществлению:

– процедурного контроля в сфере закупок наделены ФАС России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления;

– информационного контроля в сфере закупок наделены Федеральное казначейство, финансовые органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, финансовые органы местного самоуправления;

– финансового контроля в сфере закупок наделены Федеральное казначейство, органы внутреннего государственного контроля субъектов Российской Федерации, органы внутреннего муниципального финансового контроля, а также ФАС России в сфере государственного оборонного заказа.

Разграничение полномочий указанных органов по горизонтали обеспечивается посредством:

– исчерпывающего определения предмета информационного и финансового контроля;

– исключения из предмета процедурного контроля (соблюдение законодательства о контрактной системе) деятельности участников контрактной системы, составляющих предмет информационного и финансового контроля.

Процедурный, финансовый и информационный виды контроля отличаются друг от друга по составу субъектов, подлежащих соответствующему виду контроля (табл. 8).

Таблица 8

Субъектный состав лиц, подлежащих различным видам контроля

Процедурный контроль	<ul style="list-style-type: none">• заказчики;• контрактные службы;• контрактные управляющие;• комиссии по осуществлению закупок;
----------------------	--

	<ul style="list-style-type: none"> • уполномоченные органы; • уполномоченные учреждения; • специализированные организации; • операторы электронных площадок
Информационный контроль	<ul style="list-style-type: none"> • заказчики • уполномоченные органы; • уполномоченные учреждения
Финансовый контроль	<ul style="list-style-type: none"> • заказчики; • уполномоченные органы; • уполномоченные учреждения

Методологическая сторона такого подхода законодателя к разграничению полномочий органов административного надзора в сфере закупок подверглась не вполне обоснованной критике в юридической литературе. В частности, О. С. Соболев предлагалось законодательно определить для органов процедурного контроля в сфере закупок «конкретные направления контроля, как это сделано для всех других органов контроля»²⁰³. На наш взгляд, реализация такого предложения не приведет к большей степени продуманности законодательного обеспечения контроля в сфере закупок, а наоборот, вызовет появление громоздкой и сложной нормативной конструкции. Систематизация всех направлений деятельности подконтрольных субъектов, составляющих предмет процедурного контроля, на практике сложно выполнимая задача.

Впрочем, это не означает, что действующим законодательством задача разграничения полномочий органов административного надзора в сфере закупок решена надлежащим образом. Анализ правоприменительной практики демонстрирует наличие фактов превышения органами административного надзора своих полномочий при осуществлении контроля в сфере закупок. При этом Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал на то, что превышение органами государственной власти своих полномочий либо использование их вопреки законной цели и

²⁰³ Соболев О. С. Контроль антимонопольного органа в сфере закупок товаров для обеспечения публичных нужд: новации нормативного регулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 11. С. 42–47.

охраняемым правам и интересам граждан, организаций, государства и общества несовместимо с вытекающими из принципов правового государства условиями допустимых ограничений прав и свобод человека и гражданина²⁰⁴.

Все обнаруженные в правоприменительной практике факты превышения полномочий при осуществлении контроля преимущественно имеют место со стороны органов процедурного контроля в сфере закупок и в целом могут быть сведены к двум правоприменительным ситуациям:

1) проверка ФАС России соблюдения требований к определению и обоснованию НМКЦ. Причиной превышения полномочий выступало неверное толкование отдельными территориальными органами ФАС России положений законодательства о контрактной системе. После направления ФАС России своим территориальным органам разъяснений положений законодательства о контрактной системе практика проверки соблюдения требований к определению и обоснованию НМКЦ прекратилась²⁰⁵;

2) проверка ФАС России соблюдения требований к исполнению, изменению контракта. В этом случае в основе превышения полномочий лежит имеющаяся несогласованность между административно-деликтным законодательством и законодательством о контрактной системе. Так, Закон о контрактной системе относит полномочия по проверке соблюдения требований к исполнению, изменению государственного (муниципального) контракта к компетенции органов финансового контроля. При этом КоАП РФ

²⁰⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона „О прокуратуре Российской Федерации“ в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений „Агора“, межрегиональной общественной организации „Правозащитный центр «Мемориал»“, международной общественной организации „Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал»“, региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам „Гражданское содействие“, автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг „Забайкальский правозащитный центр“, регионального общественного фонда „Международный стандарт“ в Республике Башкортостан и гражданки С. А. Ганнушкиной» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 2.; Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2004 № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений части второй статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А. Д. Егорова и Н. В. Чуева» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 6.

²⁰⁵ Письмо ФАС России от 13.01.2016 № ИА/699/16 «По вопросу о проведении проверки действий заказчика при планировании закупок и обосновании начальной (максимальной) цены контракта».

наделяет ФАС России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, объективная сторона которых состоит в нарушении требований к исполнению, изменению контракта (ч. 1–6 ст. 7.32).

В соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ полномочия по возбуждению дел об административных правонарушениях предоставлены:

– должностным лицам органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, в пределах компетенции соответствующего органа (ч. 1 ст. 28.3 КоАП РФ);

– должностным лицам органов исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере в отношении ч. 4, 5 ст. 7.32 (п. 11 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ).

В результате соответствующие органы процедурного контроля в сфере закупок, с одной стороны, не уполномочены осуществлять контроль за соблюдением требований к исполнению, изменению контракта, с другой стороны, уполномочены на возбуждение и рассмотрение дел об административных правонарушениях, объективная сторона которых состоит в нарушении требований к исполнению, изменению контракта. На наш взгляд, в данном случае в положениях законодательных актов имеется несогласованность. Каким образом уполномоченный орган может возбуждать дела об административных правонарушениях, не осуществляя в той или иной форме проверку деятельности субъекта административного правонарушения? Очевидно, что необходима корреляция норм Закона о контрактной системе и КоАП РФ о полномочиях органов контроля в сфере закупок.

В юридической литературе затрагивается и иной аспект проблемы разграничения полномочий органов контроля в сфере закупок. К. А. Писенко совершенно справедливо обращается к проблеме совмещения ФАС России контрольно-надзорных полномочий в разных сферах (антимонопольная, сфера закупок) и их «перекрестного применения». В результате такого

совмещения, а также наличия близких до степени смешения запретов в Законе о контрактной системе и ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» деятельность участников контрактной системы часто становится объектом нескольких последовательно осуществляемых контрольно-надзорных процедур. В частности, сначала участник контрактной системы подвергается внеплановой проверке со стороны ФАС России как органа контроля (надзора) в сфере закупок. Потом по тем же основаниям он становится объектом внеплановой проверки со стороны ФАС России, выступающей уже в виде уполномоченного контрольного (надзорного) органа в антимонопольной сфере (гл. 9 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»). Предлагаемые автором перенесение и растворение в законодательстве о контрактной системе соответствующих антимонопольных запретов (ст. 17) являются одним из действенных решений описанной проблемы²⁰⁶.

Один из основоположников современной теории государственного контроля в административно-правовой науке М. С. Студеникина указывала, что «сквозной характер функции контроля предъявляет большие требования к процессу ее конкретизации применительно к каждому уровню управления, к каждому государственному органу; задача заключается в том, чтобы найти оптимальные варианты распределения этой функции между органами и избежать в процессе конкретизации параллелизма и дублирования»²⁰⁷.

Между тем существующее разграничение полномочий между органами контроля в сфере закупок сложно назвать оптимальным. До принятия Закона о контрактной системе нормами Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» было предусмотрено осуществление только процедурного контроля в сфере закупок. Полномочия по его осуществлению были отнесены к компетенции Министерства

²⁰⁶ Писенко К. А. Административно-правовое обеспечение баланса интересов в сфере антимонопольного регулирования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 352, 405–406.

²⁰⁷ Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. М.: Юрид. лит., 1974. С. 9.

экономического развития и торговли Российской Федерации²⁰⁸ и лишь в ходе административной реформы переданы ФАС России. С принятием Закона о контрактной системе специальную регламентацию получили информационный и финансовый контроль в сфере закупок, полномочия по осуществлению которых были предоставлены Федеральному казначейству²⁰⁹ и Федеральной службе финансово-бюджетного надзора²¹⁰. После упразднения последней ее полномочия в части финансового контроля в сфере закупок переданы Федеральному казначейству²¹¹.

Таким образом, организационная структура органов контроля в сфере закупок на федеральном уровне формировалась постепенно и сложилась в результате многочисленных перераспределений полномочий между органами исполнительной власти. Как представляется, она не имеет под собой объективных оснований в виде отраслевой или функциональной обособленности предмета «процедурного», «информационного» и «финансового» контроля.

На наш взгляд, говоря о процедурном, финансовом и информационном контроле, в действительности мы имеем дело с единым средством обеспечения законности, которое в силу различных субъективных факторов оказалось формально разделенным на три относительно самостоятельных вида административного надзора.

Обоснованность приведенных суждений подтверждается имеющейся на региональном уровне тенденцией к усилению централизации полномочий органов контроля в сфере закупок.

²⁰⁸ Постановление Правительства РФ от 13.10.1999 № 1160 «О контроле за проведением конкурсов на размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд и координации их проведения»; распоряжение Правительства РФ от 04.04.2000 № 502-р «О контроле за проведением конкурсов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»; постановление Правительства РФ от 27.08.2004 № 443 «Об утверждении Положения о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации».

²⁰⁹ Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе».

²¹⁰ Постановление Правительства РФ от 04.02.2014 № 77 «О Федеральной службе финансово-бюджетного надзора».

²¹¹ Постановление Правительства РФ от 13.04.2016 № 300 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

Так, на уровне субъектов Российской Федерации наибольшее распространение получили две модели организационной структуры органов контроля в сфере закупок. Первая из них предполагает наделение одного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации полномочиями по осуществлению процедурного и финансового контроля (в г. Москве – Главного контрольного управления города Москвы²¹², в Московской области – Главного контрольного управления Московской области²¹³), а полномочиями по осуществлению информационного контроля – другого органа (в г. Москве – Департамента финансов города Москвы²¹⁴, в Московской области – Министерства инвестиций и инноваций Московской области²¹⁵ и др.).

Вторая модель предполагает объединение полномочий по процедурному, финансовому и информационному контролю и наделение ими одного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (в Республике Алтай это Министерство финансов Республики Алтай²¹⁶, в Свердловской области – Министерство финансов Свердловской области²¹⁷ и др.).

На федеральном уровне реализация подобной модели организационной структуры органов контроля в сфере закупок связана с передачей полномочий по осуществлению процедурного контроля Федеральному казначейству от ФАС России с сохранением за последней полномочий по

²¹² Постановление Правительства Москвы от 01.06.2012 № 252-ПП «Об утверждении Положения о Главном контрольном управлении города Москвы» // Вестник мэра и Правительства Москвы. 2012. № 32.

²¹³ Постановление губернатора Московской области от 12.11.2013 № 289-ПГ «Об утверждении Положения и установлении штатной численности Главного контрольного управления Московской области» // Ежедневные новости. Подмосковье. 2013. № 229.

²¹⁴ Постановление Правительства Москвы от 22.02.2011 № 43-ПП «Об утверждении Положения о Департаменте финансов города Москвы» // Вестник мэра и Правительства Москвы. 2011. № 14.

²¹⁵ Постановление Правительства Московской области от 17.01.2017 № 19/2 «Об утверждении Положения о Министерстве экономики и финансов Московской области и внесении изменений в Положение о Министерстве инвестиций и инноваций Московской области» // Ежедневные новости. Подмосковье. 2017. № 37.

²¹⁶ Постановление Правительства Республики Алтай от 15.11.2018 № 356 «Об утверждении Положения о Министерстве финансов Республики Алтай и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Республики Алтай» // Официальный портал Республики Алтай URL: <http://www.altai-republic.ru> (дата размещения: 19.11.2018).

²¹⁷ Постановление Правительства Свердловской области от 18.10.2010 № 1524-ПП «О Министерстве финансов Свердловской области» // Областная газета. 2010. № 384-385.

рассмотрению жалоб в специальном порядке досудебного обжалования. К числу плюсов такого подхода следует отнести решение задачи координации деятельности органов административного надзора в сфере закупок, проблемы разграничения полномочий между ними. Отчасти такое перераспределение полномочий фиксировало бы сложившееся де-факто при осуществлении контроля в сфере закупок положение дел. Дело в том, что 98,4% проверок ФАС России и его территориальными органами осуществляется в рамках рассмотрения жалоб участников контрактной системы²¹⁸.

Государственный контроль (надзор) как деятельность осуществляется по двум относительно обособленным направлениям:

- выявление и пресечение правонарушений;
- предупреждение правонарушений.

Каждое из этих направлений государственного контроля (надзора) осуществляется с использованием особых форм и методов: выявление и пресечение правонарушений – посредством плановых и внеплановых проверок; предупреждение правонарушений – посредством проведения профилактических мероприятий и предварительного контроля.

Обращение к практике и результатам контроля в сфере закупок показывает, что процедурный контроль в сфере закупок может иметь:

- предварительный характер при согласовании заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) с органом, осуществляющим процедурный контроль, которым при поступлении обращения о таком согласовании проводится внеплановая проверка (2016 г. – 3104 (3,8% от всех контрольных мероприятий, осуществляемых ФАС России); 2017 г. – 2763 (3,5%); 2018 г. – 2561 (3,3%); 2019 г. – 461 (0,6%));
- текущий характер при проведении внеплановых проверок в рамках рассмотрения жалоб участников контрактной системы;

²¹⁸ См.: Обобщенная информация о результатах осуществления Счетной палатой Российской Федерации аудита в сфере закупок в 2019 году. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/audit/auditCard/document-info.html?reestrNumber=0173100008720000001&backUrl=2f0a01f7-d19c-4931-854f-59f7f1d44030> (дата обращения: 04.04.2021).

– последующий характер при проведении плановых и внеплановых проверок (диаграмма № 1 – результаты контроля ФАС России и диаграмма № 2 – результаты контроля ОИВ субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления).

Диаграмма № 1

Результаты контроля ФАС России

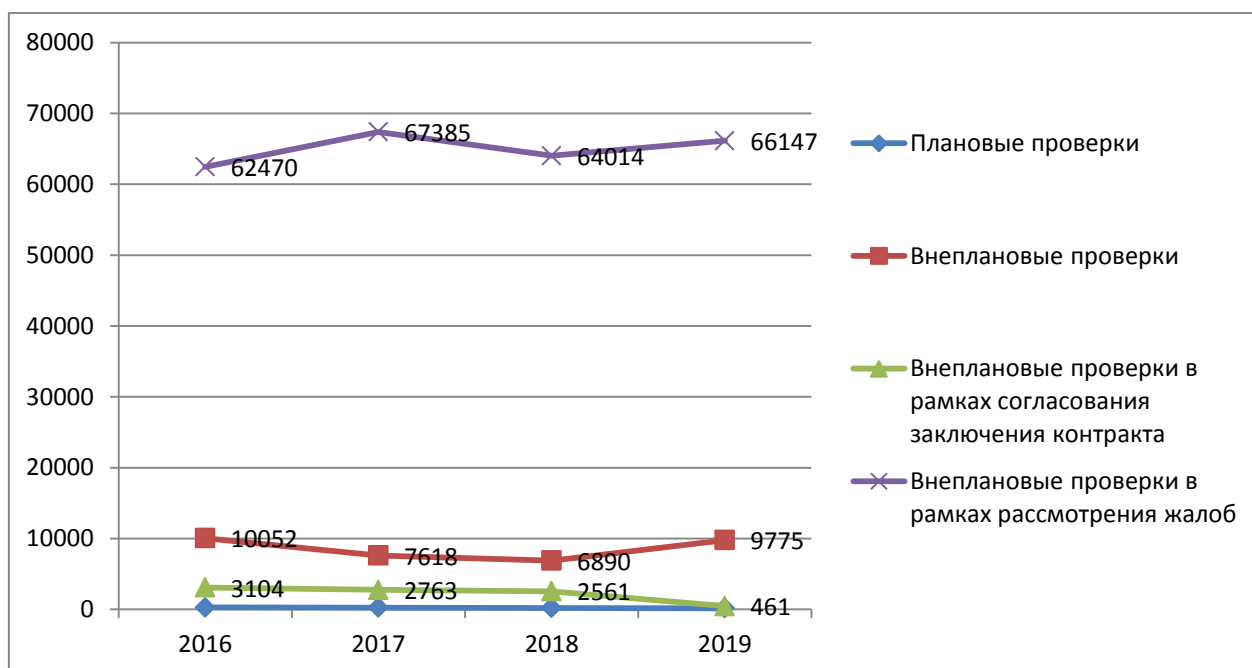
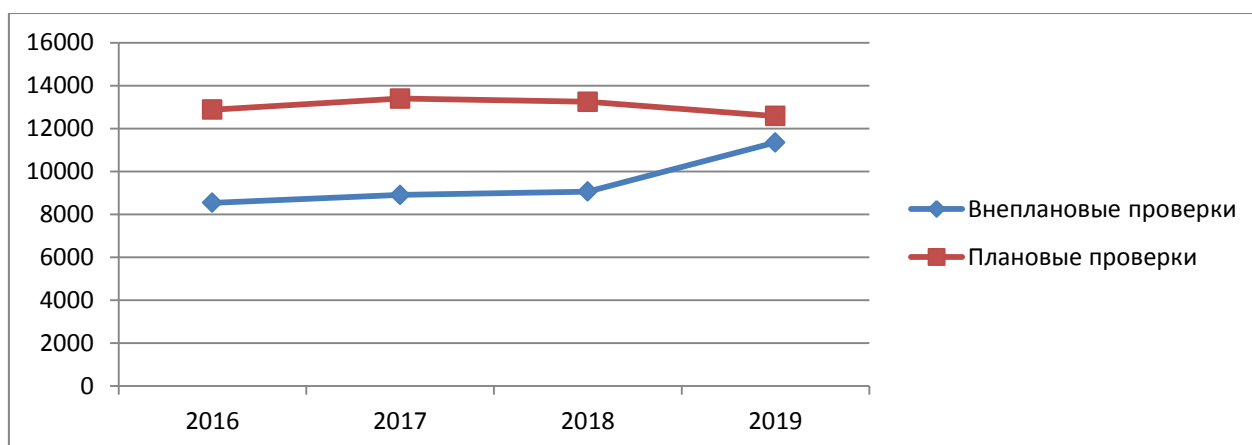


Диаграмма № 2

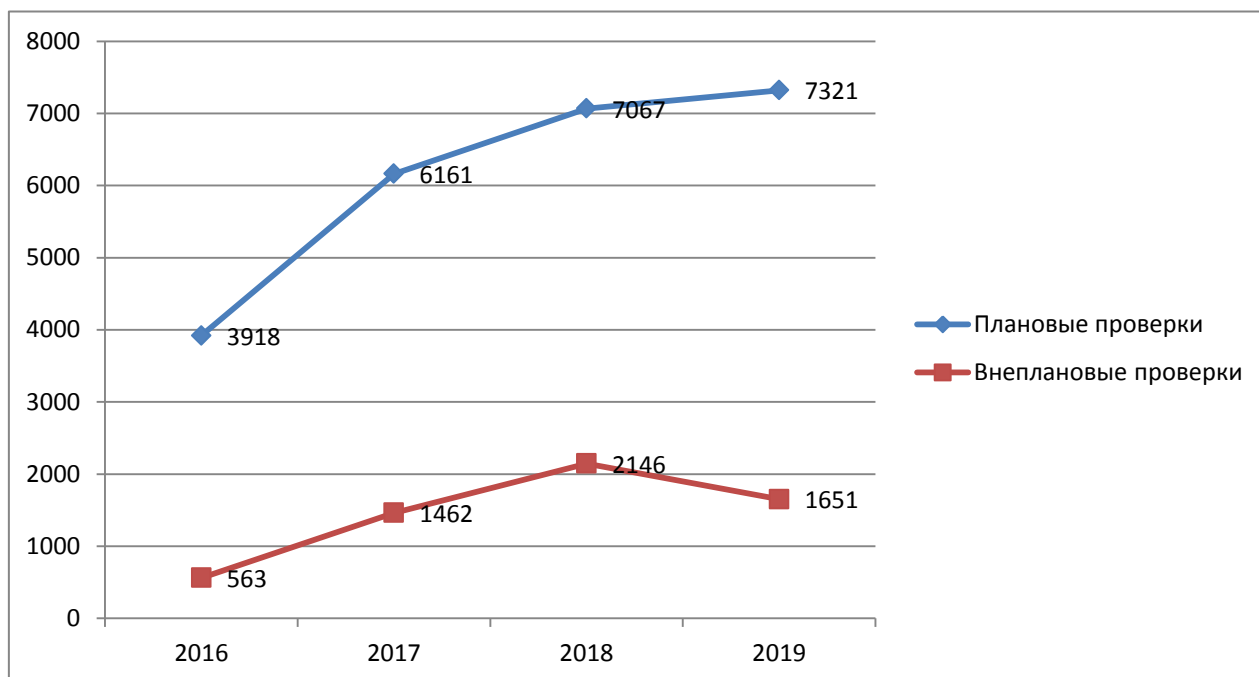
Результаты контроля, осуществляемого ОИВ субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления



Финансовый контроль в соответствии с Законом о контрактной системе осуществляется в форме плановых и внеплановых проверок в рамках текущего и последующего контроля (диаграмма № 3 – результаты финансового контроля).

Диаграмма № 3

Результаты финансового контроля



Информационный контроль в сфере закупок в силу специфики своего предмета и содержания (оценка соответствия информации с использованием ЕИС) носит исключительно предварительный характер. Выявленное в ходе осуществления информационного контроля несоответствие информации влечет приостановление процедуры закупки, невозможность ее дальнейшего осуществления²¹⁹.

²¹⁹ См.: постановление Правительства РФ от 06.08.2020 № 1193 «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частями 5 и 5.1 статьи 99 Федерального закона „О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд“, и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 33. Ст. 5393.

Некоторыми органами контроля в сфере закупок осуществляется также и деятельность по предупреждению правонарушений с использованием отдельных профилактических мероприятий:

- органы процедурного контроля в сфере закупок информируют субъекты контроля по вопросам соблюдения обязательных требований²²⁰;
- ФАС России обобщает правоприменительную практику²²¹.

Как видно, контроль в сфере закупок преимущественно, осуществляемый в форме текущего и последующего контроля, ориентирован на выявление и пресечение правонарушений.

Государственный контроль (надзор), предусматривающий концентрацию усилий контрольных (надзорных) органов на выявлении и пресечении правонарушений в ущерб деятельности по их предупреждению, как известно, имеет множество недостатков. Главный из них – недостижение целей государственного контроля (надзора) при значительных затратах на осуществление проверок и высоком уровне вмешательства в деятельность участников правоотношений.

Проблемы концентрации усилий контрольных (надзорных) органов на выявлении и пресечении правонарушений и роста избыточного давления с их стороны на участников правоотношений не новы для отечественного правопорядка. Это одна из основных причин масштабной реформы системы государственного контроля (надзора) в Российской Федерации, идущей последние несколько лет. В целях преодоления указанных проблем, смены ориентации государственного контроля (надзора) «с карательной и фискальной на превентивную, контрольно-надзорным органам вменяется в обязанность заниматься профилактикой нарушений обязательных

²²⁰ См., например: Перечень нормативно-правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении ФАС России мероприятий по государственному контролю (надзору) за соблюдением антимонопольного законодательства и законодательства о естественных монополиях. URL: <http://fas.gov.ru> (дата обращения: 04.04.2021); Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении Федеральным казначейством мероприятий по контролю в финансово-бюджетной сфере. URL: <http://www.roskazna.ru> (дата обращения: 04.04.2021).

²²¹ Доклад по правоприменительной практике, статистике типовых и массовых нарушений обязательных требований с разъяснением. URL: <http://knd.fas.gov.ru> (дата обращения: 04.04.2021).

требований»²²². В деятельность контрольных (надзорных) органов также внедряется риск-ориентированный подход, производится пересмотр системы обязательных требований и многое другое. «Один из фундаментальных принципов современного управления гласит, что предотвращение важнее проверок. Затраты на предупреждающие действия по предотвращению ошибок, как правило, значительно ниже, чем стоимость их исправления после обнаружения в результате проверок»²²³.

Контроль в сфере закупок выведен из сферы действия Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и принятого Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»²²⁴. По этой причине он оказался не затронутым большинством из мероприятий реформы контрольно-надзорной деятельности и сохранил свою преимущественную ориентированность на выявление и пресечение правонарушений.

На практике это обеспечивает стабильно высокие показатели выявляемости противоправных деяний, совершаемых участниками контрактной системы, но не достижение общих и специальных целей государственного контроля (надзора), контрактной системы, в том числе таких, как предотвращение коррупции и злоупотреблений в сфере закупок, повышение доверия к контрактной системе.

Решение поднятой проблемы состоит в формировании полноценной системы профилактики нарушений обязательных требований в сфере закупок, что требует внесения соответствующих изменений в гл. 5 Закона о контрактной системе.

²²² См., подробнее: *Ноздрачев А. Ф., Зырянов С. М., Калмыкова А. В.* Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 34–46.

²²³ Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК). М., 2017.

²²⁴ СЗ РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5007.

Построение системы профилактики нарушений обязательных требований в сфере закупок следует осуществлять с учетом общих контуров системы профилактики обязательных требований, сформированных федеральными законами от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»²²⁵.

В соответствии с дефиницией, закрепленной в ст. 2 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», под системой профилактики правонарушений понимается совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.

Достаточно обоснованным представляется предлагаемое М. А. Винокуровой следующее определение системы профилактики нарушений обязательных требований: «системно организованная деятельность уполномоченных государственных органов и организаций, наделенных отдельными полномочиями по устранению существующих и потенциальных причин и условий, способных привести к нарушению обязательных требований...»²²⁶.

Как видно из приведенных определений, элементами системы профилактики нарушений обязательных требований выступают ее субъекты и мероприятия, направленные на профилактику этих нарушений.

Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» к числу субъектов

²²⁵ СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3851.

²²⁶ Винокурова М. А. Административно-правовое регулирование профилактики нарушений обязательных требований в области оказания качественной медицинской помощи: дис. ... канд. юрид. наук. 2019. С.?

профилактики правонарушений относит достаточно широкий круг субъектов:

- федеральные органы исполнительной власти;
- органы прокуратуры Российской Федерации;
- следственные органы Следственного комитета Российской Федерации;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- органы местного самоуправления.

Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» проведение профилактических мероприятий отнесено к компетенции контрольно-надзорных органов.

В свою очередь, на законодательном уровне перечень мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований, впервые был сформулирован в ч. 1 ст. 8² Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и включал:

- размещение на официальном сайте в сети «Интернет» перечня обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении проверок;
- информирование субъектов контроля по вопросам соблюдения обязательных требований;
- регулярное обобщение практики осуществления государственного контроля (надзора);
- выдачу предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований.

Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»

предусмотрен более широкий перечень профилактических мероприятий, который включает:

- информирование, под которым понимается сообщение неопределенному кругу лиц информации по вопросам соблюдения обязательных требований с использованием различных информационных каналов (размещение на официальном сайте в сети «Интернет», в средствах массовой информации, через личные кабинеты контролируемых лиц в государственных информационных системах и др.);

- обобщение правоприменительной практики, которое предполагает подготовку ежегодного доклада, содержащего результаты обобщения правоприменительной практики контрольного (надзорного) органа;

- меры стимулирования добросовестности, содержание которых состоит в нематериальном поощрении добросовестных контролируемых лиц;

- объявление предостережения, которое предполагает объявление контролируемому лицу предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, с предложением принять меры по обеспечению их соблюдения;

- консультирование, под которым понимается деятельность должностных лиц контрольно-надзорных органов по даче разъяснений по вопросам, связанным с организацией и осуществлением государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

- самообследование, которое предполагает самостоятельную проверку подконтрольным лицом своей деятельности на предмет соответствия обязательным требованиям в автоматизированном режиме с использованием специальных программных комплексов, с последующим принятием и направлением в контрольно-надзорный орган декларации о соблюдении обязательных требований;

- профилактический визит, в рамках которого осуществляется профилактическая беседа с информированием об обязательных требованиях,

предъявляемым к деятельности подконтрольных лиц, порядке контроля за их соблюдением, а также способами управления рисками.

Специфика деятельности участников контрактной системы как предмета контроля (надзора) обуславливает состав системы профилактических мероприятий, подлежащих применению при его осуществлении.

В частности, высокие требования к квалификации должностных лиц заказчиков, уровню их знаний и умений делает нецелесообразным проведение профилактических визитов (бесед). Представляется избыточным использование нематериального поощрения для обеспечения добросовестности участников контрактной системы. Мотивация участников контрактной системы к соблюдению обязательных требований обеспечивается установлением их персональной ответственности за соблюдение законодательства о контрактной системе, разветвленной системой мер публичной ответственности.

Особого внимания заслуживает такое профилактическое мероприятие, как консультирование. Наделение органов исполнительной власти функциями по консультированию и оперативной поддержке в сфере закупок широко распространено в государствах – членах Европейского союза²²⁷. Суть такого профилактического мероприятия состоит в обеспечении возможности обращения субъекта контроля в контрольно-надзорный орган (или специально созданный орган (организацию)) с целью предварительной проверки правомерности своих действий (бездействия).

Механизм консультирования во многом схож с предварительным контролем в сфере закупок. Основные различия состоят, во-первых, в том, что по результатам предварительного контроля субъект получает письменное решение (согласование), а по результатам консультирования – устное разъяснение. Во-вторых, в том, что предварительный контроль обязателен

²²⁷ См.: Центральные структуры и институты государственных закупок в государствах Европейского союза: Доклад SIGMA № 40. OECD, 2007.

для субъекта контроля, который обязан обратиться за согласованием, а консультирование носит добровольный характер.

В сфере закупок в консультировании как профилактическом мероприятии имеется острая потребность, поскольку отдельные элементы системы обязательных требований в сфере закупок характеризуются значительной степенью неопределенности, допуская неоднозначное толкование. Например, при расторжении и изменении контракта, когда на первый взгляд правомерные с точки зрения действующего законодательства действия (бездействие) участника контрактной системы впоследствии признаются уполномоченными органами противоправными. Схожая проблема имеет место при так называемом дроблении закупок. Действующее законодательство не содержит прямого запрета, однако в судебной и правоприменительной практике такое действие оценивается как противоправное²²⁸.

С учетом изложенного представляется обоснованным отнести к числу:

- субъектов системы профилактики нарушений обязательных требований в сфере закупок органы контроля в сфере закупок;
- мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований в сфере закупок информирование, обобщение правоприменительной практики, объявление предостережения, консультирование, самообследование.

2.3. Административная ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе

Несмотря на наличие в распоряжении органов государственной власти широкого спектра методов и средств предупреждения и пресечения правонарушений в контрактной системе, применение мер юридической ответственности к ее участникам, допустившим совершение противоправных

²²⁸ См., например: постановление Верховного Суда РФ от 07.10.2019 № 73-АД19-2 // СПС «КонсультантПлюс».

деяний, остается одним из важнейших инструментов обеспечения законности в исследуемой сфере.

За нарушение законодательства о контрактной системе предусмотрены различные виды юридической ответственности. В соответствии со ст. 107 Закона о контрактной системе лица и организации, виновные в нарушении законодательства о контрактной системе, несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную и уголовную ответственность.

Обращение к законодательству и правоприменительной практике показывает, что значительную роль в системе видов юридической ответственности, применяемых к участникам контрактной системы, играет административная ответственность. Так, КоАП РФ содержит разветвленную систему норм об административной ответственности за нарушения законодательства о контрактной системе. В рамках юрисдикционной деятельности органами исполнительной власти в 2017 г. вынесено 20 125 постановлений о назначении административных наказаний, в 2018 г. – 25 357, в 2019 г. – 24 199²²⁹, при общем количестве правонарушений, совершенных участниками контрактной системы: в 2017 г. – 90 708; в 2018 г. – 90 910; в 2019 г. – 91 886²³⁰.

Фактическим основанием административной ответственности, в том числе за нарушение законодательства о контрактной системе, выступают административные правонарушения. По справедливому замечанию А. П. Шергина, для административно-деликтного права понятие административного правонарушения наряду с понятием административного наказания выступают фундаментальными категориями. «При этом административное правонарушение – определяющая категория. Оно не

²²⁹ Сводные аналитические отчеты по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2019, 2018, 2017 годов. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/> (дата обращения: 12.10.2020).

²³⁰ Каульбарс А. А. Аудитор Счетной палаты Российской Федерации. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год». URL: <https://ach.gov.ru/checks/schetnaya-palata-potential-kontraktnoy-sistemy-raskryt-poka-ne-udalos> (дата обращения: 04.04.2021).

только является основанием административной ответственности, но и предопределяет ее содержание и пределы»²³¹.

Административные правонарушения

Согласно ст. 2.1 КоАП РФ административным правонарушением является противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. К числу признаков административного правонарушения в науке административного права принято относить деяние, общественную опасность, противоправность, виновность и наказуемость²³². Отсутствие указания в нормативном определении на общественную опасность как самостоятельный признак административного правонарушения объясняется практическими причинами: «законодатель решает конкретную задачу формального разграничения административных правонарушений и преступлений»²³³. Имевшая место продолжительная дискуссия относительно правомерности характеристики административного проступка в качестве общественно опасного или вредного деяния разрешена в науке административного права в пользу признания административного правонарушения в качестве общественно опасного²³⁴.

Нарушения законодательства о контрактной системе носят распространенный характер, но, как известно, «не каждое деяние, даже содержащее все признаки административного правонарушения

²³¹ Шергин А. П. Нужна теория административной деликтологии // Государство и право. 2005. № 1. С. 11.

²³² Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушения. М.: Госюриздат, 1961. 187 с.; Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование): монография. Воронеж, 1970. С. 151–173; Якуба О. М. Советское административное право. Киев: Вища школа, 1975. С. 162–167; Студеникина М. С. Законодательство об административных правонарушениях и его применение. М., 1981. С. 10–22; Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: учебник. М.: Зерцало-М, 2003. С. 243–251; Попов Л. Л., Мигачев Ю. И. Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РГ-Пресс, 2019. 544 с.; и др.

²³³ Зырянов С. М. Еще раз об общественной опасности административного правонарушения // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 43–46.

²³⁴ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. С. 524, 525; Серков П. П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 91; Попов Л. Л., Мигачев Ю. И. Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РГ-Пресс, 2019. 544 с.; и др.

(противоправность, виновность, наказуемость), является административным правонарушением»²³⁵. Перевод фактического поведения в правовую конструкцию «административное правонарушение», то есть административная деликтолизация деяния²³⁶, осуществляется посредством включения в особенную часть КоАП РФ норм, содержащих составы административных правонарушений.

В Российской Федерации первые законодательные акты, устанавливающие порядок удовлетворения государственных (муниципальных) нужд, были приняты около 30 лет назад, однако административная ответственность за нарушение их требований на протяжении достаточно длительного периода времени не была предусмотрена.

Первые шесть составов административных правонарушений в рассматриваемой сфере, содержащиеся в ст. 7.29, 7.30, 7.31, 7.32, включены в КоАП РФ в 2006 г. Федеральным законом от 02.02.2006 № 19-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

КоАП РФ постепенно дополнялся новыми составами административных правонарушений. При этом также осуществлялись детализация новых и уточнение имеющихся составов административных правонарушений²³⁷. Действующая редакция Особенной части КоАП РФ насчитывает 24 статьи, в которых содержатся 86 составов административных

²³⁵ Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. 4-е изд. М.: Норма, 2009. С. 611.

²³⁶ Шергин А. П. Нужна теория административной деликтолизации // Право и государство: теория и практика. 2005. № 1. С. 41.

²³⁷ См.: федеральные законы от 24.07.2007 № 218-ФЗ, от 23.07.2008 № 160-ФЗ, от 30.12.2008 № 308-ФЗ, от 08.05.2009 № 93-ФЗ, от 08.05.2010 № 83-ФЗ, от 28.12.2013 № 396-ФЗ, от 21.07.2014 № 217-ФЗ, от 26.07.2017 № 189-ФЗ, от 03.07.2019 № 171-ФЗ и др.

правонарушений, связанных с нарушением законодательства о контрактной системе.

Родовым объектом данных административных правонарушений выступают общественные отношения, складывающиеся в рамках реализации контрактной системы.

В действующей редакции КоАП РФ составы административных правонарушений, связанные с нарушением законодательства о контрактной системе, не обособлены, а распределены по разным главам.

Они содержатся:

- в гл. 7 «Административные правонарушения в области охраны собственности»;
- в гл. 14 «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций»;
- в гл. 15 «Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг»;
- в гл. 19 «Административные правонарушения против порядка управления».

В рамках реформы законодательства об административных правонарушениях предполагается переструктурирование внутреннего содержания Особенной части КоАП РФ посредством уточнения и конкретизации родовых объектов административных правонарушений, образующих соответствующие главы²³⁸.

Проектом КоАП РФ²³⁹ предусматривается объединение административных правонарушений, связанных с нарушением законодательства о контрактной системе, в рамках отдельной главы (гл. 28 проекта КоАП РФ). Однако анализ составов административных

²³⁸ См.: Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <http://static.government.ru> (дата размещения: 10.06.2019).

²³⁹ Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102447> (дата обращения: 15.10.2020).

правонарушений, включаемых в данную главу проекта КоАП РФ, показывает, что наряду с составами административных правонарушений, объектом которых выступают общественные отношения, складывающиеся в рамках реализации контрактной системы, в нее включены и иные административные правонарушения. Это следствие отмеченной профессором С. М. Зыряновым проблемы классификации административных правонарушений по родовому объекту, заключающейся в том, что в тексте статьи объект правонарушения явно не формулируется, поэтому точное определение объекта конкретного правонарушения может представлять значительные трудности²⁴⁰.

Так, в проектируемой ст. 28.10 КоАП РФ (аналог действующей ст. 14.49 КоАП РФ) устанавливается ответственность за нарушение изготовителями, поставщиками обязательных требований в отношении оборонной продукции / выполняемых работ / оказываемых услуг: 1) либо поставляемой по государственному оборонному заказу; 2) либо используемой для защиты сведений, составляющих государственную тайну; 3) либо сведения о которой составляют государственную тайну; 4) либо связанных с обеспечением ядерной и радиационной безопасности в области использования атомной энергии, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации, захоронения.

Обязательные требования в отношении оборонной продукции / выполняемых работ / оказываемых услуг устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании²⁴¹ и стандартизации²⁴². Поэтому объектом административного правонарушения, предусмотренного ст. 14.49 КоАП РФ, в первую очередь

²⁴⁰ Зырянов С. М. Проблемы конструирования составов административных правонарушений в статьях Особенной части КоАП РФ // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 105–126.

²⁴¹ См. ст. 5 Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

²⁴² См. ст. 6 Федерального закона от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 3953.

являются общественные отношения, возникающие в связи с соблюдением обязательных для применения и исполнения требований к объектам технического регулирования, а не общественные отношения, складывающиеся в рамках реализации контрактной системы. Специалистами в сфере технического регулирования рассматриваемое административное правонарушение квалифицируется в качестве административного правонарушения в сфере технического регулирования²⁴³.

В свою очередь, непосредственным объектом административных правонарушений, предусмотренных проектируемой ст. 28.8 КоАП РФ (аналог действующей ст. 7.32.4 КоАП РФ), являются отношения в области обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов. Нормы, устанавливающие порядок проведения обязательных торгов, – это часть антимонопольного законодательства Российской Федерации. Соблюдение порядка их проведения – объект антимонопольного контроля, осуществляемого в соответствии с Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Следовательно, и административные правонарушения, предусмотренные ст. 28.8 проекта КоАП РФ, необходимо относить к числу административных правонарушений, посягающих на конкуренцию. Родовой объект указанных административных правонарушений – общественные отношения в сфере защиты конкуренции²⁴⁴.

Наконец, проектируемая ст. 28.7 КоАП РФ (аналог действующей ст. 7.32.3 КоАП РФ) устанавливает административную ответственность за нарушение порядка осуществления закупки товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц. В комментариях к КоАП РФ распространена характеристика объекта административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.32.3 КоАП РФ, как общественных

²⁴³ *Калмыкова А. В.* Административная ответственность в сфере технического регулирования в государствах – членах Евразийского экономического союза // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 4. С. 76–91.

²⁴⁴ *Башлаков-Николаев И. В.* Об изменениях в нормах об административной ответственности в сфере защиты конкуренции // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 3. С. 35–41.

отношений, связанных с обеспечением государственных и муниципальных нужд в товарах, работах, услугах за счет средств соответствующих бюджетов²⁴⁵. Однако сфера закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц является самостоятельной сферой общественных отношений и правового регулирования. Закупка товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц осуществляется в рамках предпринимательской деятельности указанных субъектов. Нарушение Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» следует рассматривать как нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности, а потому и родовым объектом соответствующих административных правонарушений выступают общественные отношения, складывающиеся в области предпринимательской деятельности.

Объединение в одной главе проекта КоАП РФ административных правонарушений, посягающих на установленный порядок осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе в рамках государственного оборонного заказа, с административными правонарушениями, посягающими на установленный порядок закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, вступает в противоречие с концептуальными подходами к переструктурированию Особенной части КоАП РФ²⁴⁶.

Таким образом, в рамках реформы законодательства об административных правонарушениях составы административных правонарушений, связанные с нарушением законодательства о контрактной системе, подлежат обособлению в отдельной главе проекта КоАП РФ. Указанные составы административных правонарушений следует отграничивать от проступков, смежных с ними, но имеющих иные объекты.

²⁴⁵ Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть первая / под общ. ред. Л. В. Чистяковой. Т. 1. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2019.

²⁴⁶ См.: Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <http://static.government.ru> (дата размещения: 10.06.2019).

Видовое и количественное многообразие административных правонарушений за нарушение законодательства о контрактной системе предопределяет необходимость использования при их исследовании классификации как «способа обнаружения существенных качеств подразделений системы»²⁴⁷.

Под правовой классификацией принято понимать формально-юридическое деление правового материала на классы (группы, виды) в соответствии с избранным критерием, обладающее государственно-властным, нормативным характером и имеющее своей целью предметное обособление объектов правовой сферы²⁴⁸.

Классификация административных правонарушений может быть осуществлена по различным основаниям. С точки зрения объективной стороны административные правонарушения, связанные с нарушением законодательства о контрактной системе, могут быть разделены на следующие группы:

- 1) связанные с нарушением требований к планированию закупок²⁴⁹;
- 2) связанные с нарушением требований к порядку определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)²⁵⁰;
- 3) связанные с нарушением требований к порядку заключения и исполнения государственного (муниципального) контракта²⁵¹;

²⁴⁷ Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву. М., 1981. С. 61.

²⁴⁸ Баранов В. М., Кузнецов А. П., Маршакова Н. Н. Классификация в российском законодательстве (теоретико-прикладное исследование): монография. М., 2014. С. 39. Цит. по: Пономарев М. В., Цомартова Ф. В. Правовой режим отходов медицинской деятельности // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 145–158.

²⁴⁹ См.: ст. 7.29.1 «Нарушение порядка определения начальной (максимальной) цены государственного контракта по государственному оборонному заказу или цены государственного контракта при размещении государственного оборонного заказа», ст. 7.29.3 «Нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок при планировании закупок».

²⁵⁰ См.: ст. 7.29 «Несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при принятии решения о способе и об условиях определения поставщика (подрядчика, исполнителя)», ст. 7.30 «Нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», ч. 4, 5 ст. 7.31.1 «...порядка ведения реестра участников электронного аукциона, получивших аккредитацию на электронной площадке, правил документооборота при проведении электронного аукциона, разглашение оператором электронной площадки, должностным лицом оператора электронной площадки информации об участнике закупки до подведения результатов электронного аукциона».

4) связанные с нарушением специальных требований, установленных в сфере государственного оборонного заказа²⁵²;

5) связанные с нарушением требований, которые обеспечивают реализацию функций органов, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок²⁵³.

Субъектами административных правонарушений за нарушения законодательства о контрактной системе выступают:

1) индивидуальные субъекты:

²⁵¹ См.: ст. 7.29.2 «Отказ или уклонение поставщика (исполнителя, подрядчика) от заключения государственного контракта по государственному оборонному заказу, договора, необходимого для выполнения государственного оборонного заказа», ст. 7.31 «Нарушение порядка ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну, реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)», ч. 1–3 ст. 7.31.1 «Нарушение порядка и (или) сроков возврата денежных средств, внесенных в качестве обеспечения заявок на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), порядка и (или) сроков блокирования операций по счету участника закупки...», ст. 7.32 «Нарушение порядка заключения, изменения контракта», ст. 7.32.1 «Нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) для государственных нужд по государственному оборонному заказу», ст. 7.32.5 «Нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд», ст. 7.32.6 «Заведомо ложное экспертное заключение в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», ст. 14.55 «Нарушение условий государственного контракта по государственному оборонному заказу либо условий договора, заключенного в целях выполнения государственного оборонного заказа».

²⁵² См.: ст. 14.55.1 «Ликвидация или репрофилирование головным исполнителем без согласования с государственным заказчиком производственных мощностей, обеспечивающих поставки продукции по государственному оборонному заказу», ст. 14.55.2 «Действия (бездействие) головного исполнителя, исполнителя, которые приводят или могут привести к необоснованному повышению цены продукции по государственному оборонному заказу, неисполнению либо ненадлежащему исполнению государственного контракта по государственному оборонному заказу», ст. 15.37 «Нарушение требования о ведении раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности», ст. 15.40 «Совершение уполномоченным банком операций, проведение которых не допускается в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере государственного оборонного заказа», ст. 15.40.1 «Неисполнение уполномоченным банком установленных законодательством Российской Федерации в сфере государственного оборонного заказа обязанностей при осуществлении банковского сопровождения сопровождаемой сделки».

²⁵³ См.: ст. 19.4.1 «Воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора), должностного лица организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора, должностного лица органа муниципального контроля», ст. 19.4.2 «Воспрепятствование осуществлению законной деятельности должностного лица федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере государственного оборонного заказа, или должностных лиц его территориальных органов», ч. 7 ст. 19.5 «Невыполнение должностным лицом заказчика, должностным лицом уполномоченного органа, должностным лицом уполномоченного учреждения, членом комиссии по осуществлению закупок, оператором электронной площадки, специализированной организацией в установленный срок законного предписания, требования органа, уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок», ч. 7.1 ст. 19.5 «Невыполнение в установленный срок законного предписания или требования федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере государственного оборонного заказа, либо его территориального органа», ч. 1, 2 ст. 19.7.2 «Непредставление или несвоевременное представление в орган, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, информации и документов либо представление заведомо недостоверных информации и документов».

– контрактные управляющие, работники контрактных служб, члены комиссий по осуществлению закупок, должностные лиц заказчиков, должностные лица уполномоченных органов и уполномоченных учреждений (ст. 7.29, ст. 7.29.1, ст. 7.29.3, ст. 7.30, ст. 7.31, ст. 7.31.1, ст. 7.32, ст. 7.32.2, ст. 7.32.5 КоАП РФ);

– должностные лица операторов электронных площадок (ч. 6 ст. 7.31.1 КоАП РФ);

– должностные лица уполномоченных банков (ст. 15.40, 15.40.1 КоАП РФ);

– должностные лица поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (ст. 7.29.2, ч. 1, 2, 4–7 ст. 7.32, ст. 14.55.1, ст. 14.55.2 КоАП РФ);

– эксперты (ст. 7.32.6 КоАП РФ);

2) коллективные субъекты:

– специализированные организации (ч. 1 ст. 7.30, ч. 1.1, 1.2, 1.3, 1.4 ст. 7.30, ч. 7 ст. 19.5 КоАП РФ);

– поставщики (подрядчики, исполнители) (ст. 7.29.2, ч. 1, 2, 4–7 ст. 7.32, ст. 14.55.1, ст. 14.55.2 КоАП РФ);

– операторы электронных площадок (ч. 10 ст. 7.30, ст. 7.31.1 КоАП РФ);

– экспертные организации (ст. 7.32.6 КоАП РФ).

Приведенные классификации показывают, что противоправные деяния, совершаемые любыми участниками контрактной системы, при планировании и осуществлении закупок по общему правилу деликтолизованы и рассматриваются законодателем в качестве административных правонарушений.

Однако имеются исключения.

Во-первых, если административная ответственность за нарушение требований к планированию закупок, порядку заключения и исполнения государственного (муниципального) контракта установлена для всех участников соответствующих правоотношений (должностных лиц

заказчиков, уполномоченных в сфере закупок, участников закупок и их должностных лиц), то за нарушение требований законодательства о контрактной системе при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) административная ответственность предусмотрена только для должностных лиц заказчиков, уполномоченных в сфере закупок, операторов электронных площадок и их должностных лиц.

С одной стороны, такой подход логичен, поскольку основными адресатами запретов и ограничений, установленных законодательством о контрактной системе, выступают заказчики и их должностные лица, уполномоченные в сфере закупок. Именно в их деятельности в первую очередь необходимо обеспечить законность для достижения таких целей законодательства о контрактной системе, как предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок. С другой стороны, при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) противоправные деяния со стороны участников закупок также имеют место.

К числу названных противоправных деяний, не влекущих административной ответственности, относится предоставление недостоверной информации: о соответствии требованиям к участникам закупки; о соответствии поставляемого товара установленным документацией о закупке требованиям.

Единые требования к участникам закупок установлены ст. 31 Закона о контрактной системе (непроведение ликвидации, отсутствие недоимки по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам, отсутствие судимости за преступления в сфере экономики и (или) преступления, предусмотренные ст. 289, 290, 291, 291¹ Уголовного кодекса Российской Федерации, отсутствие конфликта интересов и др.).

Соответствие указанным требованиям, а также дополнительным требованиям, устанавливаемым заказчиками в документации о закупке (принадлежность к СМП, СОНКО; дополнительные требования в соответствии с ч. 2, 2¹ ст. 31 Закона о контрактной системе), подтверждается

участником закупки посредством предоставления декларации о соответствии (подп. «г» п. 1 ч. 2 ст. 51, п. 2 ч. 5 ст. 66, п. 7 ч. 3 ст. 73 Закона о контрактной системе). Заказчики в отведенные сроки, за редким исключением²⁵⁴, не имеют возможности осуществить проверку достоверности предоставляемой участниками закупок информации об их соответствии установленным требованиям. Также заказчик не имеет возможности проверить достоверность предоставляемой участниками закупок информации о товаре, предлагаемом к поставке, впоследствии становясь заложником ситуации, принять не соответствующий условиям документации о закупке товар или проводить повторную процедуру закупки.

Цель совершения рассматриваемых противоправных деяний со стороны участников закупок – стать, несмотря на наличие законодательных ограничений на участие в соответствующей процедуре определения поставщика (подрядчика, исполнителя), ее победителем. В данном случае затрагиваются как частные интересы иных участников закупки, с которыми государственный (муниципальный) контракт не будет заключен вследствие предоставления преимущества лицу, не соответствующему требованиям Закона о контрактной системе, так и публичные интересы ввиду нарушения явно выраженного законодательного запрета²⁵⁵.

Предоставление недостоверной информации о соответствии участника закупки или предлагаемого к поставке товара установленным документацией о закупке требованиям посягает на законные экономические интересы физических и юридических лиц, общества и государства, влечет причинение вреда охраняемым законом ценностям (несвоевременное удовлетворение государственных (муниципальных) нужд, необходимость повторного

²⁵⁴ Например, проверка факта привлечения к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, может быть осуществлена заказчиком путем использования Реестра юридических лиц, привлеченных к административной ответственности за незаконное вознаграждение. URL: <https://genproc.gov.ru/anticor/register-of-illegal-remuneration> (дата обращения: 04.04.2021).

²⁵⁵ См. подробнее: п. 9 Обзора судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.09.2016 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 2.

осуществления закупки). В качестве правовых последствий предоставления недостоверной информации о соответствии участника закупки или предлагаемого к поставке товара установленным документацией о закупке требованиям законодательством о контрактной системе предусмотрены: обязанность заказчика принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта (ч. 1 ст. 95 Закона о контрактной системе); признание недействительным определения поставщика (подрядчика, исполнителя), государственного (муниципального) контракта.

Однако распространенность указанных деяний свидетельствует о недостаточной эффективности имеющихся правовых средств как инструментов противодействия противоправному поведению участников закупок, они (средства) не обеспечивают в должной мере общей и частной превенции.

Во-вторых, КоАП РФ не предусмотрена административная ответственность должностных лиц, органов, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок и ведение реестров. Одним из наиболее распространенных правонарушений, совершаемых должностными лицами органов, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок, является несвоевременное размещение информации о результатах контроля в ЕИС. По данным сводного аналитического отчета по результатам осуществления мониторинга контрактной системы²⁵⁶, ФАС России допущено 26 984 таких нарушений, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации – 979, органами местного самоуправления – 2 276, органами внутреннего государственного финансового контроля – 1 031, органами внутреннего муниципального финансового контроля – 1 995.

²⁵⁶ Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2019 года. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/06/main/Svodnyy_analiticheskiy_otchet_2019.pdf (дата обращения: 12.10.2020).

В правоприменительной практике имеются факты несвоевременного включения сведений о выданной банковской гарантии в соответствующий реестр. Хотя данное противоправное деяние значительно менее распространено по сравнению с несвоевременным размещением информации о результатах контроля в ЕИС, оно причиняет существенный вред общественным отношениям. Так, отсутствие информации о банковской гарантии в реестрах банковских гарантий (открытом, закрытом) является основанием для отказа в принятии банковской гарантии заказчиком, в том числе предоставленной в целях обеспечения исполнения государственного (муниципального) контракта, а, следовательно, признания в дальнейшем участника закупки уклонившимся от заключения контракта²⁵⁷.

В-третьих, не охваченными административной ответственностью остаются противоправные деяния, связанные с невыплатой банковских гарантий.

В-четвертых, подходы законодателя к установлению административной ответственности в сфере закупок в целом и в сфере государственного оборонного заказа в частности различаются. Данные различия состоят не только в установлении административной ответственности за нарушение специальных требований, действующих в сфере государственного оборонного заказа, и особых мер административной ответственности за нарушения требований Закона о контрактной системе, совершенных при осуществлении закупок в рамках государственного оборонного заказа, но и в подходе к деликтолизации деяний. Так, если в сфере государственного оборонного заказа любое нарушение должностным лицом головного исполнителя условий государственного контракта влечет административное наказание (ч. 1 ст. 14.55 КоАП РФ), то в сфере закупок административная ответственность наступает только за деяния, повлекшие неисполнение обязательств, предусмотренных контрактом, с причинением

²⁵⁷ См., например: постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 30.03.2017 № 09АП-8561/2017 по делу № А40-62431/16 // СПС «КонсультантПлюс».

существенного вреда охраняемым законом интересам общества и государства (ч. 7 ст. 7.32 КоАП РФ).

Наукой административного права предложены критерии и основания для административной деликтолизации противоправных деяний, впоследствии частично воспринятые законодателем (наличие социальной потребности в административно-юрисдикционной защите общественных отношений, распространенность деяний, характер причиняемого общественным отношениям вреда, возможности административных наказаний в превенции, результаты правоприменительной практики и др.)²⁵⁸.

Норма п. 53 постановления Правительства Российской Федерации от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»²⁵⁹ требует при инициировании процесса введения новых составов административных правонарушений учитывать объект административно-юрисдикционной защиты, распространенность и значительность, статистические данные, свидетельствующие о неэффективности действующего правового регулирования, сведения о нагрузке на должностных лиц, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, и затратах, необходимых для осуществления производства по делам об административных правонарушениях.

С учетом изложенного имеются основания для введения административной ответственности:

– должностных лиц, органов, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок, ведение реестров, за нарушение установленных сроков размещения информации в реестре банковских гарантий, реестре

²⁵⁸ Шергин А. П. Административная деликтолизация // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича: в 3 ч. Ч. 1. СПб.: Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 2017. С. 7–15.

²⁵⁹ СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний;

– участников закупок за предоставление заведомо ложной информации в заявке на участие в определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Пресечение практики предоставления заведомо ложной информации в заявке на участие в определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) может быть осуществлено с применением иных мер административного принуждения. В частности, с использованием такой меры принуждения, предусмотренной законодательством о контактной системе, как включение информации в РНП. При таком подходе перечень оснований для включения информации в РНП следует дополнить предоставлением заведомо ложной информации в заявке на участие в определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Однако распространенность указанных деяний свидетельствует о недостаточной эффективности имеющихся правовых средств как инструментов противодействия противоправному поведению участников закупок, они (средства) не обеспечивают в должной мере общей и частной превенции.

Административные наказания

КоАП РФ в ст. 3.1 рассматривает административное наказание как установленную государством меру ответственности за совершение административного правонарушения, которая применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

В КоАП РФ предусмотрен широкий перечень видов административных наказаний²⁶⁰. В соответствии со ст. 3.2 КоАП РФ за совершение

²⁶⁰ В рамках настоящего исследования понятие «меры административной ответственности» и понятие «виды административных наказаний» используются в качестве равнозначных, хотя по вопросу их соотношения в науке административного права высказаны различные точки зрения.

административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания:

- предупреждение;
- административный штраф;
- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- административный арест;
- административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- дисквалификация;
- административное приостановление деятельности;
- обязательные работы;
- административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

За совершение административных правонарушений, связанных с нарушением законодательства о контрактной системе, предусмотрено применение только отдельных видов административных наказаний. Совершение большинства административных правонарушений в рамках контрактной системы влечет применение административного наказания в виде административного штрафа. За совершение административных правонарушений, предусмотренных ч. 7 ст. 7.32, ч. 2 ст. 7.32.5, ст. 7.32.6, ч. 3 ст. 14.55 КоАП РФ, может быть назначено административное наказание в виде дисквалификации.

При этом за административные правонарушения, субъектами которых являются участники закупок, может быть назначено административное наказание в виде предупреждения в порядке замены административного наказания субъекту малого и среднего предпринимательства в соответствии с ч. 3 ст. 3.4 и ст. 4.1.1 КоАП РФ.

В науке административного права высказана точка зрения о необходимости расширения перечня видов административных наказаний, подлежащих применению в рамках контрактной системы. В частности, К. В. Мараев предлагает рассматривать включение информации в РНП в качестве меры административной ответственности и внести соответствующие изменения в ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ²⁶¹.

На возможность рассмотрения включения информации в РНП в качестве меры административной, публично-правовой, «квазиадминистративной» ответственности указывают и другие авторы²⁶².

Сторонники квалификации включения информации в РНП в качестве меры юридической ответственности в обоснование своей позиции приводят следующие аргументы.

К. В. Мараев основывается на том, что такое включение информации в РНП накладывает на участника закупки «своего рода ограничения в возможности участия в закупках государственных органов»²⁶³. Д. А. Чваненко принадлежность включения информации в РНП к одному из видов юридической ответственности презюмируется²⁶⁴. Обоснование его публично-правовой природы автор производит с использованием приема толкования «от противного», доказывая отсутствие характерных признаков гражданско-правовой ответственности²⁶⁵.

Однако уже исходные точки рассуждений авторов вызывают сомнения. Дело в том, что юридическая ответственность – не единственная форма государственного принуждения, применение которой сопровождается

²⁶¹ Мараев К. Е. Административно-правовое регулирование закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 8–9.

²⁶² Никулина В. Включение контрагента в реестр недобросовестных поставщиков как вид административной ответственности // Административное право. 2017. № 3. С. 31–36; Чваненко Д. А. Включение в реестр недобросовестных поставщиков как вид публично-правовой ответственности // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2019. № 1. С. 28–32; Его же. Правовая природа реестра недобросовестных поставщиков // Юрист. 2014. № 24. С. 22–26; Его же. О реестре недобросовестных поставщиков (комментарий к Определению ВС РФ от 12.08.2016 г. № 310-КГ16-5426) // Конкурентное право. 2017. № 3. С. 45–48.

²⁶³ Мараев К. Е. Указ. соч. С. 154.

²⁶⁴ Чваненко Д. А. О реестре недобросовестных поставщиков (комментарий к Определению ВС РФ от 12 августа 2016 г. № 310-КГ16-5426) // Конкурентное право. 2017. № 3. С. 45–48.

²⁶⁵ Чваненко Д. А. Правовая природа реестра недобросовестных поставщиков. С. 22–26.

причинением субъекту правоограничений или иных неблагоприятных последствий. Наличие «правовых ограничений, лишений, обременений, ответных физических действий насильственного характера, влекущих, как правило, наступление правового урона, причинение морального, материального и (или) физического вреда» – это общее свойство государственного принуждения как правовой категории²⁶⁶. Таким образом, наступление для лиц, включаемых в РНП, неблагоприятных последствий не может однозначно свидетельствовать о том, что по своей правовой природе включение в РНП является мерой юридической ответственности.

Квалификация включения информации в РНП в качестве меры административной ответственности (административного наказания) оправданна только при условии, что для него была свойственна вся совокупность содержательных признаков административного наказания.

К числу таких признаков в доктрине административного права относят:

- государственно-правовую природу административного наказания как меры ответственности;
- применение только за совершение административного правонарушения;
- применение только к лицу, признанному виновным в совершении административного правонарушения;
- является карой, которая заключается в обусловленном ею лишении или ограничении прав и свобод правонарушителя;
- носит личный характер и не должно затрагивать интересы третьих лиц;
- применяется широким кругом уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях органов и должностных лиц;

²⁶⁶ Капдунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ). М., 2010. С. 20.

– всегда влечет следствие, при котором нарушитель и после исполнения административного наказания считается подвергнутым такому наказанию²⁶⁷.

Государственно-правовая принадлежность включения информации в РНП как мера принуждения сомнений не вызывает (установлена законодательством, осуществляется уполномоченным органом исполнительной власти).

Связь включения в РНП с совершением административного правонарушения уже не столь очевидна. Статьей 104 Закона о контрактной системе предусмотрены следующие основания для включения информации о поставщиках (подрядчиках, исполнителях) в РНП:

- уклонение от заключения контрактов;
- расторжение контракта по решению суда в связи с существенным нарушением ими условий контрактов;
- односторонний отказ заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением ими условий контрактов.

Действующим законодательством указанные деяния деликтолизованы только частично (ч. 7 ст. 7.32, ст. 14.55 КоАП РФ). Существенное нарушение условий контракта является административным правонарушением только в том случае, если совершено в рамках реализации государственного оборонного заказа. Уклонение от заключения контракта административным правонарушением не является вовсе.

Определяющим признаком административного наказания как меры ответственности является его карательное содержание, которое характеризуется с количественной (размер, сроки) и качественной сторон (сущность правоограничения).

Несмотря на распространенность представления о том, что включение информации в РНП влечет для субъекта ограничение его прав, непосредственно в силу самого включения информации в РНП

²⁶⁷ Максимов И. В. Административные наказания. М.: Норма, 2009. С. 131–175.

правоограничений для субъекта не наступает. Дело в том, что при включении информации в РНП осуществляется фиксация юридического факта – недобросовестности участника закупки или поставщика (подрядчика, исполнителя), подтвержденной в установленном порядке. Сам РНП – свод систематизированных сведений об участниках закупок и поставщиках (исполнителях, подрядчиках), признанных в установленном порядке недобросовестными. Правовым основанием для ограничения права на участие в закупке выступает право заказчика установить в документации о закупке требование «об отсутствии информации об участниках закупки в РНП». Именно в рамках реализации заказчиками указанного права потенциальные участники закупок, информация о которых включена в РНП, утрачивают возможность принять участие в конкретной процедуре закупок. Собственно об «ограничении права» на участие в закупках в целом в данном случае речи не идет.

А. В. Демкина в этой связи утверждает, что считать само «включение» мерой ответственности или иной правовой санкцией на данном этапе нельзя. При этом автор указывает, что если бы речь шла о безусловном законодательном запрете на участие в торгах в течение двух лет лиц, попавших в тот или иной РНП, такую меру можно было бы квалифицировать как меру гражданско-правовой ответственности, поскольку лишение права как последствие совершенного правонарушения – это мера гражданско-правовой ответственности²⁶⁸.

На наш взгляд, в действительности и в этом случае само включение в РНП правоограничений нести не будет. Основанием для ограничения возможностей субъекта принять участие в закупке все так же будут выступать положения закупочной документации, устанавливающие требование об отсутствии информации об участниках закупки в РНП, но

²⁶⁸ Демкина А. В. Заключение договора на торгах с точки зрения теории преддоговорного правоотношения. М., 2017. С. 91.

включенные туда уже во исполнение законодательного запрета на участие указанных лиц в закупках.

Аналогичные запреты ч. 1 ст. 31 Закона о контрактной системе установлены в отношении различных категорий лиц в виде единых требований к участникам закупок.

В частности, не могут участвовать в закупках:

- юридические лица в течение двух лет с момента привлечения к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ;
- участники закупок, имеющие недоимки по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;
- офшорные компании и т. д.

Если следовать логике, согласно которой с введением законодательного запрета на участие в закупке лиц, включенных в РНП, включение в него приобретает характер меры юридической ответственности, то в качестве таковой следует рассматривать и признание ФНС России наличия у участника закупки недоимки по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации с размещением на сайте соответствующей информации²⁶⁹.

Включение в РНП, как и признание наличия налоговой недоимки с размещением информации на сайте, лишь фиксирует юридический факт – недобросовестность участника закупки или поставщика (подрядчика, исполнителя), подтвержденную в установленном порядке, или неоплату налогов.

²⁶⁹ Приказ ФНС России от 29.12.2016 № ММВ-7-14/729@ «Об утверждении сроков и периода размещения, порядка формирования и размещения на официальном сайте Федеральной налоговой службы в информационно-телекоммуникационной сети Интернет сведений, указанных в пункте 1.1 статьи 102 Налогового кодекса Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата размещения: 25.01.2017).

Еще одним обязательным признаком административной ответственности является виновность. Невинное поведение не признается административным правонарушением, а потому нет ни фактических, ни юридических оснований для административной ответственности.

Порядок включения в РНП, установленный ст. 104 Закона о контрактной системе, прямо не предусматривает необходимость выяснения уполномоченным органом вопроса о виновности участника закупки в уклонении от заключения договора, поставщика (подрядчика, исполнителя) в существенном нарушении условий контракта.

В литературе высказана точка зрения, согласно которой вопрос об исследовании наличия вины при включении информации в РНП не относится к компетенции уполномоченного на его ведение органа²⁷⁰.

Однако проверка наличия факта уклонения или существенного нарушения условий контракта со стороны участника закупки, поставщика (подрядчика, исполнителя), осуществляемая в соответствии с ч. 7 ст. 104 Закона о контрактной системе, предполагает, в числе прочего, выяснение вопроса о недобросовестности лица при совершении соответствующих действий (п. 11 постановления Правительства Российской Федерации от 25.11.2013 № 1062 «О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей); п. 24 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2016), утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 19.10.2016). Недобросовестность лица априори предполагает наличие вины, а следовательно, и признание лица таковым требует выяснения вопроса о его виновности.

В судебно-арбитражной практике по делам, связанным с оспариванием решений уполномоченного органа о включении информации в РНП, суды

²⁷⁰ Башлаков-Николаев И., Кирпичев М. Реестр недобросовестных поставщиков. Пора менять подходы // Конкуренция и право. 2015. № 6. С. 48–50.

указывают на необходимость выяснения вины как условие для применения данной меры государственного принуждения²⁷¹.

Обращает на себя внимание толкование норм ст. 104 Закона о контрактной системе в судебной практике, где конкретизированы основания для включения информации в РНП:

– «основанием для включения в РНП является такое уклонение от исполнения условий контракта, которое свидетельствует о недобросовестном поведении»²⁷²;

– термин «уклонение от заключения контракта» предполагает не только формальное нарушение требований законодательства, но и отсутствие реального намерения заключить и исполнить контракт, в связи с чем для включения в РНП по данному основанию, помимо факта нарушения, необходимо установить направленность воли и недобросовестный характер поведения победителя аукциона»²⁷³;

– «основанием для применения меры государственного принуждения в виде включения в РНП является недобросовестное поведение общества, выраженное в ненадлежащем исполнении условий государственного контракта, и наличие его вины»²⁷⁴.

Следует отметить, что наряду с информацией об участниках закупок, поставщиках (подрядчиках, исполнителях) в РНП подлежит включению информация об участниках (членах) корпоративного юридического лица, о членах коллегиального исполнительного органа, лице, исполняющем функции единоличного исполнительного органа участника закупки – юридического лица. Административное наказание же носит личный характер

²⁷¹ См. определения Верховного Суда РФ от 17.04.2020 № 305-ЭС20-4889 по делу № А40-129895/2019 // СПС «КонсультантПлюс»; от 16.05.2018 № 302-КГ18-5034 по делу № А33-6966/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁷² Определение Верховного Суда РФ от 22.02.2017 № 304-КГ16-21466 по делу № А45-3840/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁷³ Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 06.08.2018 № Ф01-2901/2018 по делу № А43-35740/2017 // СПС «КонсультантПлюс»; постановление Арбитражного суда Уральского округа от 01.06.2020 № Ф09-199/20 по делу № А60-27427/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

²⁷⁴ Определение Верховного Суда РФ от 01.02.2018 № 303-КГ17-21571 по делу № А04-398/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

и не должно затрагивать интересы третьих лиц. Вопрос о вине указанных лиц в рамках процедуры включения информации в РНП выяснению не подлежит. Участники (члены) корпоративного юридического лица не участвуют в текущей деятельности юридического лица и не имеют прямого отношения как к уклонению участника закупки от заключения контракта, так и к существенному нарушению поставщиком условий контракта²⁷⁵, что в целом исключает их виновность.

Таким образом, включение информации в РНП не обладает содержательными признаками административного наказания, не может рассматриваться в качестве меры административной ответственности, что, впрочем, не отменяет справедливость его характеристики как меры административного принуждения.

Для определения правовой природы включения информации в РНП следует обратиться к выработанной в науке административного права теории административного принуждения. В частности, устоявшаяся классификация мер административного принуждения предполагает такое их разделение исходя из целевой направленности:

- меры административного предупреждения;
- меры административного пресечения;
- меры административно-процессуального обеспечения;
- меры административной ответственности²⁷⁶.

Целевая направленность включения информации в РНП как меры административного принуждения носит ярко выраженный предупредительный характер. На это обстоятельство в своем постановлении

²⁷⁵ *Беляева О. А.* Контрактная система: основные проблемы правоприменения и пути их преодоления // Журнал российского права. 2015. № 7. С. 34–44.

²⁷⁶ См., например: *Каплунов А. И.* Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 146; *Барашев В. В.* Институт административного принуждения: соотношение материального и процессуального права: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Дону: Ростовский юридический институт МВД России, 2007. С. 88, 89; *Буторина Л. С.* Административное принуждение в отношении несовершеннолетних: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2013. С. 47; *Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной.* М.: Норма; ИНФРА-М, 2016. С. 214; *Лебедева О. О.* Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения: дис. ... канд. юрид. наук. Новгород, 2017. С. 27.

от 09.04.2020 № 16-П указал Конституционный Суд Российской Федерации: «РНП, будучи информационным ресурсом в сфере размещения публичных заказов, то есть источником общедоступной информации, позволяющим сформировать мнение о конкретной компании, оценить ее деловую репутацию, сочетает регулятивную и предупредительную функции»²⁷⁷. Таким образом, включение информации в РНП по своей правовой природе является мерой административного предупреждения, закрепленной в санкции нормы права.

В практике установления и применения мер административного предупреждения встречаются аналогичные включению в РНП меры административного принуждения. Это постановка на специальный учет лиц в связи с наличием отдельных категорий заболеваний²⁷⁸ или в связи с совершением несовершеннолетним некоторых противоправных деяний²⁷⁹ и др.²⁸⁰ Функция постановки на специальный учет заключается в предупреждении возможных вредных последствий от деятельности отдельных категорий перечисленных лиц посредством их постановки на специальный учет и введения в отношении них особого правового режима²⁸¹.

Для применения мер административного предупреждения, в отличие от мер административного пресечения и административной ответственности, наличие события правонарушения не является обязательным условием. Основанием для применения мер административного предупреждения могут выступать как правонарушение или совокупность правонарушений, так и действие (бездействие) или обстоятельства, несущие потенциальную или реальную угрозу совершения правонарушения, причинения вреда.

²⁷⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 09.04.2020 № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 части 3 статьи 104 Федерального закона „О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд“ в связи с жалобой гражданина В. В. Сониной» // СЗ РФ. 2020. № 20. Ст. 3220.

²⁷⁸ Федеральный закон от 18.06.2001 № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2581.

²⁷⁹ Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

²⁸⁰ Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3851.

²⁸¹ Серегина В. В. Государственное принуждение по советскому праву. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1991. С. 90.

В. В. Серегина к числу наиболее распространенных оснований или условий применения предупреждения как меры государственного принуждения относит юридические презумпции, то есть реальные предположения о возможности совершения тем или иным субъектом правонарушения²⁸². Именно такая юридическая презумпция лежит в основе включения в РНП наряду с юридическим лицом его участников, единоличного исполнительного органа или членов коллегиальных исполнительных органов без выяснения степени их участия (вины) в уклонении от заключения контракта, существенном нарушении его условий.

В литературе такой подход законодателя подвергся критике как предусматривающий применение мер публично-правового воздействия без выяснения вопроса о виновности лица, подлежащего такой ответственности²⁸³. Впрочем, Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал на соответствие конституционным установлениям норм, которыми закреплен порядок включения информации об учредителях, о членах коллегиального исполнительного органа, лице, исполняющем функции единоличного исполнительного органа участника закупки, в РНП (в части, подвергающейся критике)²⁸⁴.

На наш взгляд, имеется потребность в реализации одного из двух следующих подходов. Первый предполагает проведение оценки оправданности презумпции, установленной в отношении участников,

²⁸² Там же. С. 86.

²⁸³ Чваненко Д. А. Включение в реестр недобросовестных поставщиков как вид публично-правовой ответственности // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2019. № 1. С. 28–32.

²⁸⁴ См. определения Конституционного Суда РФ от 29.05.2019 № 1376-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Садлинской Ольги Николаевны и Юсупова Махмуда Магомедовича на нарушение их конституционных прав пунктами 12 и 13 Правил ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) во взаимосвязи с пунктом 2 части 3 статьи 104 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», от 25.04.2019 № 922-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Альп-Про» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 1 статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации, частью 1 статьи 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частями 8 и 11 статьи 78, частями 2 и 7 статьи 104 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», от 20.12.2018 № 3234-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Холодидина Юрия Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью 2, пунктом 2 части 3 и частью 7 статьи 104 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

единоличного исполнительного органа или членов коллегиальных исполнительных органов юридического лица. Такую оценку возможно осуществить, проанализировав данные РНП до 2014 г. на предмет количества случаев включения в РНП информации о юридических лицах, участниками или единоличными исполнительными органами, членами коллегиальных исполнительных органов которых выступали одни и те же физические лица. Отсутствие таких случаев или их незначительное число докажут необоснованность действующей презумпции.

В случае сохранения в законодательстве текущего подхода к определению круга лиц, информация о которых подлежит включению в РНП, участникам, единоличному исполнительному органу и членам коллегиальных исполнительных органов юридического лица следует предоставить возможность оспаривания в административном и судебном порядке включение в РНП, с представлением доказательств своей благонадежности и непричастности к фактам, послужившими основаниями для включения юридического лица в РНП.

Возвращаясь к анализу административных наказаний в контрактной системе, следует рассмотреть их как систему, элементы которой связаны и между собой, и с иными нормами КоАП РФ.

В основе построения любой системы лежат определенные принципы. Система норм, устанавливающих административную ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе, не является исключением. В законодательстве об административной ответственности отражены вытекающие из ч. 1 ст. 19 и ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации принципы равенства и соразмерности ограничений, вводимых в сфере административной ответственности, конституционно значимым целям. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал на

недопустимость отступления от указанных принципов при установлении мер административной ответственности²⁸⁵.

Принцип равенства

Принцип равенства предполагает защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод и, помимо прочего, запрет на введение таких различий в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания. При равных условиях субъекты права должны находиться в равном положении²⁸⁶. В КоАП РФ конституционный принцип равенства конкретизирован в ст. 1.4, устанавливающей принцип равенства перед законом.

При анализе норм об административной ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе через призму соблюдения названного принципа равенства обращают на себя внимания составы административных правонарушений, предусмотренные ст. 7.32.1 и 7.32.5 КоАП РФ.

Указанными статьями установлена административная ответственность за нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд (ч. 1 ст. 7.32.5 КоАП РФ) и для государственных нужд по государственному оборонному заказу (ст. 7.32.1 КоАП РФ). При этом ч. 2 ст. 7.32.5 КоАП РФ закреплена административная ответственность за

²⁸⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 01.04.2008 № 419-О-П «По жалобе открытого акционерного общества „Межотраслевой концерн «Уралметпром»“ на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 4 статьи 81 Федерального закона „Об исполнительном производстве“» // СЗ РФ. 2008. № 40. Ст. 4591; постановления Конституционного Суда РФ от 23.06.2020 № 28-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 4.6 и части 1.3 статьи 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда» // СЗ РФ. 2020. № 27. Ст. 4286, от 13.07.2010 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В. В. Баталова, Л. Н. Валуевой, З. Я. Ганиевой, О. А. Красной и И. В. Эпова» // СЗ РФ. 2010. № 29. Ст. 3983.

²⁸⁶ Постановления Конституционного Суда РФ от 16.06.2006 № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“ в связи с запросом Государственной думы Астраханской области» // СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2970, от 26.02.2010 № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А. А. Дорошка, А. Е. Кота и Е. Ю. Федотовой» // СЗ РФ. 2010. № 11. Ст. 1255.

повторное нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд (наказание в виде дисквалификации должностного лица). То же деяние, совершенное в сфере государственного оборонного заказа, такого правового последствия не влечет.

Достаточно сложно оценить, имеет ли место в данном случае нарушение принципа равенства. С одной стороны, можно говорить о том, что дифференциация административной ответственности осуществлена не по личным качествам правонарушителя (пол, раса, национальность, язык, происхождение, имущественное и должностное положение), а исходя из объекта административного правонарушения. Критерием выступает связанность соответствующих общественных отношений с государственным оборонным заказом. С другой стороны, закупка товаров (работ, услуг) по государственному оборонному заказу осуществляется должностными лицами только определенных органов государственной власти (Министерство обороны РФ, Министерство внутренних дел РФ, ФСИН России и др.). С этой точки зрения согласованность рассматриваемых составов административных правонарушений с положениями ст. 1.4 КоАП РФ, в которой в числе прочего предусмотрено, что физические лица подлежат административной ответственности независимо от должностного положения, вызывает сомнение.

Аналогичная проблема обнаруживается при сравнении составов административных правонарушений, предусмотренных ч. 7 ст. 7.32 и ч. 1 ст. 14.55 КоАП РФ. Первой нормой установлена административная ответственность за действия (бездействие), повлекшие неисполнение обязательств, предусмотренных контрактом на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков, с причинением существенного вреда охраняемым законом интересам общества и государства, второй – за нарушение должностным лицом головного исполнителя условий государственного контракта по государственному

оборонному заказу, касающихся количества, качества, комплектности поставляемых товаров, качества выполняемых работ, оказываемых услуг, сроков поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг. В обоих случаях речь идет о нарушении со стороны поставщика (подрядчика, исполнителя) условий контракта. Однако в рамках государственного оборонного заказа административной ответственности подлежит только должностное лицо, в иных случаях – и должностное лицо, и юридическое лицо.

Принцип соразмерности

Принцип соразмерности наказания предполагает установление публично-правовой ответственности лишь за виновное деяние и ее дифференциацию в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении взыскания²⁸⁷. Принцип соразмерности подлежит учету при установлении административной ответственности: «Введение ответственности за административное правонарушение и установление конкретной санкции, ограничивающей конституционное право, должно отвечать требованиям справедливости, быть соразмерным конституционно закрепленным целям и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния»²⁸⁸.

В качестве санкций в нормах об административной ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе в более чем половине случаев установлены безальтернативные (абсолютно определенные) административные штрафы. Безальтернативные административные штрафы выступают правовым инструментом, требующим осторожного

²⁸⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.1999 № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР „О Государственной налоговой службе РСФСР“ и Законов Российской Федерации „Об основах налоговой системы в Российской Федерации“ и „О федеральных органах налоговой полиции“» // СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3988.

²⁸⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 05.11.2003 № 349-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Арбитражного суда Челябинской области о проверке конституционности части 1 статьи 4.1 и статьи 14.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 1.

использования, поскольку их эффективность не доказана, а вред очевиден²⁸⁹. В частности, использование безальтернативных административных штрафов осложняет задачу назначения соразмерного административного наказания.

Конституционный Суд Российской Федерации также неоднократно указывал федеральному законодателю на необходимость использования более гибких подходов при определении мер административной ответственности, обеспечивающих возможность выбора административного наказания (как минимум из двух установленных соответствующей административной санкцией), как необходимой правовой гарантии реализации принципа соразмерности наказания²⁹⁰.

При введении в качестве меры административной ответственности за совершение правонарушения безальтернативного административного штрафа законодатель обязан вводить правила назначения и исполнения административных наказаний, которые позволяют надлежащим образом учитывать имущественное и финансовое положение привлекаемого к административной ответственности лица; такой учет может осуществляться различными способами, в том числе путем установления «гибкой» дифференциации размера штрафных санкций, более мягких альтернативных санкций за конкретные виды административных правонарушений, а также правил замены конкретных санкций более мягкими, включая назначение административного наказания ниже низшего предела²⁹¹.

Нормами Общей части КоАП РФ предусмотрены такие способы дифференциации, как:

²⁸⁹ Морозова Н. А. Безальтернативные административные санкции // Журнал российского права. 2019. № 3. С. 129–138.

²⁹⁰ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью „Барышский мясокомбинат“ и „ВОЛМЕТ“, открытых акционерных обществ „Завод «Реконд»“, „Эксплуатационно-технический узел связи“ и „Электронкомплекс“, закрытых акционерных обществ „ГЕОТЕХНИКА П“ и „РАНГ“ и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики „Детская городская больница № 3 «Нейрон»“ Министерства здравоохранения Удмуртской Республики» // СЗ РФ. 2014. № 10. Ст. 1087.

²⁹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17.01.2013 № 1-П «По делу о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью „Маслянский хлебоприемный пункт“» // СЗ РФ. 2013. № 4. Ст. 304.

- освобождение от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения (ст. 2.9);
- замена административного наказания в виде административного штрафа предупреждением (ст. 4.1.1);
- назначение административного наказания ниже низшего предела санкции, установленной Особенной частью КоАП РФ (ч. 2.2 и ч. 3.3 ст. 4.1).

Однако для применения перечисленных способов при назначении административных наказаний за нарушение законодательства о контрактной системе возникает целый ряд препятствий.

Во-первых, хотя круг административных правонарушений, за совершение которых возможно освобождение от административной ответственности при их малозначительности, формально не ограничен, квалификация административного правонарушения как малозначительного может иметь место только в исключительных случаях (например, отсутствие существенной угрозы охраняемым общественным отношениям²⁹²). При этом необходимо иметь в виду, что объективная сторона отдельных административных правонарушений исключает их признание малозначительными²⁹³.

ФАС России в своем письме от 23.09.2016 № ИА/65682/16 «О применении статьи 2.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» указывает, что критерием отнесения административного правонарушения к малозначительным является наличие совокупности следующих обстоятельств:

- признание субъектом административного правонарушения вины, раскаяние в содеянном;
- восстановление прав и законных интересов участников закупочных процедур;

²⁹² Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. 2004. № 8.

²⁹³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 6.

- исполнение выданного предписания об устранении нарушений законодательства о контрактной системе;
- несоблюдение лицом требований законодательства о контрактной системе впервые.

В результате в практике деятельности юрисдикционных и судебных органов освобождение от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения, связанного с нарушением законодательства о контрактной системе, носит единичный характер.

Во-вторых, замена административного наказания в виде административного штрафа предупреждением возможна только при условии, что субъектом административного правонарушения выступает субъект малого и среднего предпринимательства или его работник. В то время как основными субъектами административных правонарушений, связанных с нарушением законодательства о контрактной системе, на практике выступают работники и должностные лица заказчиков, уполномоченные в сфере закупок.

В-третьих, назначение административного наказания ниже низшего предела санкции, установленной Особенной частью КоАП РФ, допустимо при условии, что минимальный размер штрафа для должностных лиц составляет не менее 50 тысяч рублей, для юридических лиц – не менее 100 тысяч рублей. Размеры же административных штрафов за совершение административных правонарушений в контрактной системе по общему правилу не превышают указанных значений. Исключение составляют отдельные административные правонарушения²⁹⁴.

²⁹⁴ Это правонарушения, предусмотренные:

- ч. 4 ст. 7.29 КоАП РФ, совершение которых влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 100 тысяч рублей;
- ч. 1 и 2 ст. 7.29.2 КоАП РФ, совершение которых влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере от 300 тысяч до одного миллиона рублей;
- ч. 10 ст. 7.30 КоАП РФ, совершение которых влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере 300 тысяч рублей;

С учетом изложенного освобождение от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения, замена административного наказания в виде административного штрафа на предупреждение и назначение административного наказания ниже низшего предела санкции, установленной Особенной частью КоАП РФ, как по отдельности, так и в совокупности не могут рассматриваться в качестве универсальных и действенных способов обеспечения соразмерности административного наказания в условиях установления безальтернативных административных штрафов за нарушение законодательства о контрактной системе. Решением указанной проблемы может стать расширение круга лиц, в отношении которых возможна замена административного наказания в виде административного штрафа на предупреждение посредством отнесения к указанным лицам всех участников контрактной системы.

В юридической литературе затрагивается и иной аспект проблемы обеспечения соразмерности при назначении административных наказаний за нарушения законодательства о контрактной системе. Так, В. В. Кожевников и Ю. Б. Лавров указывают, что избранная законодателем методика определения соразмерности административных наказаний за нарушение законодательства о контрактной системе не является безупречной. В качестве иллюстрации авторы приводят пример ч. 14 ст. 7.30 КоАП РФ, где «нарушение сроков, установленных Законом о контрактной системе, для подписания протоколов при проведении конкурентных процедур закупок более чем на два рабочих дня влечет за собой наложение административного

– ч. 1, 2, 4–7 ст. 7.32 КоАП РФ, совершение которых влечет наложение административного штрафа в размере, кратном предмету административного правонарушения или превышающем 50 тысяч рублей для должностных лиц и 100 тысяч рублей для юридических лиц;

– ч. 2.1 ст. 14.55 КоАП РФ, совершение которых влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 50 тысяч до 100 тысяч рублей;

– ст. 14.55.1 и ст. 14.55.2 КоАП РФ, совершение которых влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере от 300 тысяч до одного миллиона рублей или в двукратном размере суммы затрат, включенных в себестоимость продукции по государственному оборонному заказу и не относящихся к производству такой продукции (ч. 2 ст. 14.55.2 КоАП РФ);

– ст. 15.40 КоАП РФ, совершение которых влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 100 тысяч до одного миллиона рублей.

штрафа на должностных лиц в размере тридцати тысяч рублей; при этом последствия данного административного правонарушения зачастую имеют формальный характер и не затрагивают права участников закупок»²⁹⁵. В КоАП РФ имеются и другие аналогичные составы административных правонарушений. Например, согласно ч. 4 ст. 7.29.3 КоАП РФ нарушение срока размещения изменений плана закупок в ЕИС влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 5 тысяч до 30 тысяч рублей. Таким образом, в рамках реформы законодательства об административной ответственности имеется потребность не только в обособлении составов административных проступков, связанных с нарушением законодательства о контрактной системе, но и дифференциации установленных мер административного наказания, с учетом характера и степени общественной опасности деяния, размера и характера причиненного ущерба.

Проблема обеспечения соразмерности при назначении административных наказаний за нарушения законодательства о контрактной системе проявляется и в правоприменительной практике. Так, остается нерешенным вопрос о соразмерности административного наказания при совершении должностным лицом заказчика нескольких нарушений законодательства о контрактной системе, ни за одно из которых он еще не был подвергнут административному наказанию. В правоприменительной практике такие ситуации являются ординарными. Например, диспозиция нормы ч. 2 ст. 7.30 КоАП РФ предусматривает, что административная ответственность наступает за каждый факт неправомерного отказа в допуске к участию в закупке. С учетом этого в рамках «многолотовой» закупки отклонение заявки участника закупки по каждому лоту является самостоятельным основанием для привлечения к административной

²⁹⁵ *Кожевников В. В., Лавров Ю. Б.* О соразмерности мер административной ответственности общественному вреду, причиняемому нарушениями законодательства о публичных закупках // Вестник Омской юридической академии. 2017. № 2. С. 77–81.

ответственности²⁹⁶. Другой иллюстрацией является привлечение к административной ответственности должностного лица заказчика, которое на протяжении продолжительного времени не выполняло обязанность по размещению той или иной информации – например, подлежащей включению в реестр контрактов, – за каждый факт такого неразмещения.

В приведенных случаях имеет место реальная совокупность административных правонарушений, поскольку специфика объективной стороны административных правонарушений, связанных с нарушением законодательства о контрактной системе, не позволяет охарактеризовать рассматриваемые правонарушения как единые длящиеся, несмотря на то, что противоправные деяния выражаются в длительном невыполнении обязанностей, за невыполнение которых установлена административная ответственность. В соответствии с ч. 1 ст. 4.4 КоАП РФ при совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение. В результате общая сумма административных штрафов за нарушения законодательства о контрактной системе, довольно часто совершенные без прямого умысла, может достигать нескольких сотен тысяч рублей, что свидетельствует о явной несопоставимости размера административного наказания и общественной опасности совершенных деяний, размера причиняемого ими вреда участникам контрактной системы и публичным интересам.

В середине прошлого столетия в науке административного права подчеркивалась сравнительная «легкость» административных наказаний, что, в свою очередь, влекло оправданность назначения административного наказания за каждое правонарушение при наличии их совокупности как фактора, способствующего последовательному осуществлению принципа

²⁹⁶ См., например: постановление Верховного Суда РФ от 27.12.2017 № 9-АД17-17 // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного Суда РФ от 27.03.2018 № 598-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кочмаревой Ольги Максимовны и Пылаевой Екатерины Васильевны на нарушение их конституционных прав частью 2 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

неотвратимости наказания²⁹⁷. В современных реалиях говорить о «легкости» административных наказаний, во всяком случае применительно к административным наказаниям в контрактной системе, не приходится. Размер большинства из них превышает среднемесячную заработную плату в подавляющей части субъектов Российской Федерации²⁹⁸.

Становится вновь актуальным предложение, высказанное Д. Н. Бахрахом, о необходимости при совершении нескольких однородных административных проступков назначения административного наказания только за один из них, с осуществлением учета совокупности административных правонарушений при выборе вида и меры наказания²⁹⁹.

Фактически речь идет о возможности применения в административно-деликтном законодательстве подходов к назначению наказания при совершении нескольких правонарушений, реализованных в уголовном законодательстве, а именно, возможности окончательного определения наказания по совокупности наказаний за каждое правонарушение путем поглощения менее строгого наказания более строгим либо путем полного или частичного сложения назначенных наказаний в пределах, как это осуществлено, например, в Особенной части УК РФ.

Для применения данных инструментов в целях обеспечения соразмерности при назначении административных наказаний в контрактной системе следует установить ряд дополнительных условий. Во-первых, с учетом особенностей рассмотренных правоприменительных ситуаций, а также, во-вторых, в связи с необходимостью соблюдения не только принципа соразмерности административного наказания, но и принципа его неотвратимости. К числу таких условий следует отнести:

– совершение соответствующих административных правонарушений впервые;

²⁹⁷ Бахрах Д. Н. Административная ответственность. Пермь, 1966. С. 149.

²⁹⁸ URL: http://old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/ (дата обращения: 12.10.2020 г.).

²⁹⁹ Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 149.

– совершение нескольких административных правонарушений, объективная сторона которых совпадает;

– минимальный совокупный размер административных штрафов для должностных лиц – не менее 50 тысяч рублей, для юридических лиц – не менее 100 тысяч рублей.

Реализация предложенного подхода потребует совершенствования процедуры возбуждения и рассмотрения дела об административном правонарушении, а именно – введения института соединения дел об административных правонарушениях.

Заключение

Проведенный анализ контрактной системы, норм административного права, регламентирующих ее реализацию, обеспечил достижение целей и решение задач диссертационного исследования посредством формулирования следующих теоретических и практических выводов.

В результате исследования контрактной системы как организационно-правовой формы удовлетворения государственных и муниципальных нужд, выявлены:

- ее организационная структура, то есть совокупность участников контрактной системы и их правового статуса (организационная форма);
- основанный на действующем Законе о контрактной системе порядок осуществления действий участников контрактной системы, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд (процедурная форма).

Функциональный подход показал, что контрактная система представляет собой механизм обеспечения баланса интересов государства, муниципалитетов и субъектов предпринимательской деятельности, участвующих в удовлетворении государственных и муниципальных нужд.

Связь между организационно-правовой формой удовлетворения государственных и муниципальных нужд и структурой, методами, приемами и факторами эффективности конкретной модели государственного управления, реализуемой посредством сочетания административно-правовых и организационно-экономических, обусловила административно-правовую основу контрактной системы.

При этом существующее соотношение между отраслевыми компонентами в правовом регулировании отношений по проведению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд может быть изменено в сторону расширения предмета административного права.

Федеральные законы о контрактной системе, о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц и о государственном оборонном заказе имеют самостоятельные предметы регулирования и особенности в методе регулирования, что с учетом специфики отношений, возникающих при организации и проведении корпоративных закупок, закупок для нужд обороны и безопасности, делает кодификацию законодательства Российской Федерации в области публичных закупок нецелесообразной.

Напротив, вся совокупность особенностей организации и проведения закупок для нужд обороны и безопасности (обеспечение режима секретности (государственной тайны), ограниченная конкуренция на соответствующих рынках, специальные требования к взаимодействию заказчика и производителя), которая обуславливает специальную регламентацию возникающих общественных отношений, и дальнейшая специализация правового режима таких закупок делает оправданным обособление соответствующих правовых норм через их систематизацию в отдельном законодательном акте.

Проведенным исследованием административно-правового статуса участников контрактной системы выявлены две категории участников:

- участники, наделенные административными полномочиями (органы публичной власти, осуществляющие нормативно-правовое регулирование, контроль, мониторинг и аудит в сфере закупок; заказчики; уполномоченные органы и уполномоченные учреждения; комиссии по осуществлению закупок, ее члены, работники и руководитель контрактной службы, контрактные управляющие, иные должностные лица заказчиков, уполномоченные в сфере закупок);

- участники, обладающие субъективными публичными и частными правами (участники закупок; специализированные организации; операторы электронных площадок; кредитные организации).

В целях обеспечения законности, эффективности и результативности функционирования контрактной системы деятельность её участников,

являющихся органами публичной власти, организациями и должностными лицами, по осуществлению административных полномочий облечена в административно-процедурную форму.

Сформированные в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд административные процедуры охватывают все направления деятельности участников контактной системы, образуя следующие группы административных процедур: нормотворческие; организации закупок; осуществления закупок, контрольно-надзорные, юрисдикционные.

Соответствующие процедуры различаются с точки зрения полноты и достаточности правового регулирования, при этом наличие в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд процедур, содержащих избыточные административные действия (элементы административной процедуры), а равно процедур, содержащих пробелы, препятствует достижению целей их установления.

Показано, что базовым элементом системы административно-правового обеспечения законности в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд является контроль в сфере закупок, который по своей правовой природе и содержанию является особым видом административного надзора, объединяющим процедурный, финансовый и информационный контроль в сфере закупок. Оптимальная модель организации такого надзора предполагает, что полномочия по осуществлению процедурного, финансового и информационного контроля в сфере закупок входят в компетенцию одного федерального органа исполнительной власти / органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации / органа местного самоуправления.

Обоснована необходимость переориентации контроля в сфере закупок на предупреждение нарушений законодательства о контрактной системе посредством формирования полноценной системы профилактики обязательных требований в сфере закупок товаров, работ, услуг для

обеспечения государственных и муниципальных нужд, предусматривающей осуществление контрольными (надзорными) органами комплекса профилактических мероприятий (информирование, обобщение правоприменительной практики, объявление предостережения, консультирование, комплаенс).

Исходя из цели и способа принудительного воздействия, включение информации об участнике закупки или поставщике (подрядчике, исполнителе), показано, что реестр недобросовестных поставщиков представляет из себя административно-предупредительную меру, закрепленную в санкции нормы права и предусматривающую неблагоприятные правовые последствия для нарушителя требований законодательства о контрактной системе (участника закупки, поставщика (подрядчика, исполнителя) и аффилированных с ним физических лиц (участников (членов) корпоративного юридического лица, членов коллегиального исполнительного органа, лиц, исполняющих функции единоличного исполнительного органа).

Основанием для включения в реестр недобросовестных поставщиков информации об участниках (членах) корпоративного юридического лица, членах коллегиального исполнительного органа, лице, исполняющем функции единоличного исполнительного органа участника закупки или поставщика (подрядчика, исполнителя), выступает юридическая презумпция, то есть реальное предположение о возможности участия указанных лиц в: будущих уклонениях от заключения контрактов или существенных нарушениях их условий. При этом для включения информации об указанных лицах в реестр недобросовестных поставщиков не требуется определение степени их участия, равно как и установление вины в противоправном деянии.

Предложены возможные подходы к совершенствованию порядка ведения РНП, а именно: проведение оценки оправданности юридической презумпции (реального предположения о возможности совершения тем или

иным субъектом правонарушения), выступающей основанием для включения участников, единоличного исполнительного органа или членов коллегиальных исполнительных органов юридического лица в РНП; предоставление указанным субъектам возможности оспаривания в административном порядке решения уполномоченного органа о включении в РНП с представлением доказательств своей благонадежности и непричастности к фактам, послужившим основанием для включения юридического лица в РНП.

Обособленность контрактной системы в гражданском обороте, обусловленная ее публичностью, послужила основанием для формирования специального порядка досудебного обжалования действий (бездействия) участников данной системы, который по своей правовой природе является административно-правовой формой защиты гражданских прав. Данное обстоятельство исключает его применение при обжаловании действий (бездействия) контрольных (надзорных) органов, специфика которых как предмета административного обжалования обуславливает необходимость формирования отдельного специального порядка их досудебного обжалования.

Обосновывается необходимость установления административной ответственности в отношении:

– должностных лиц, органов, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок, ведение реестров за нарушение установленных сроков размещения информации в реестре банковских гарантий, реестре жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний и иных нарушений законодательства о контрактной системе;

– участников закупок за предоставление заведомо ложной информации в заявке на участие в определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

В целях обеспечения реализации принципа соразмерности административного наказания характеру и степени общественной опасности

административных правонарушений предложено: (1) включить участников контрактной системы в число лиц, в отношении которых возможна замена административного наказания в виде административного штрафа предупреждением; (2) осуществить дифференциацию мер административного наказания в контрактной системе, учитывая характер и степень общественной опасности административных правонарушений, с одновременным установлением за их совершение относительно определенных санкций; (3) предусмотреть возможность окончательного определения административного наказания при совершении нескольких административных правонарушений по совокупности наказаний за каждое правонарушение путем полного или частичного сложения административных наказаний при условии совпадения объективной стороны таких правонарушений, совершения их впервые, а также превышения совокупного размера назначенных административных штрафов для должностных лиц – 50 тысяч рублей, для юридических лиц – 100 тысяч рублей.

Полученные в рамках исследования выводы, предложения и рекомендации могут выступать теоретической основой для дальнейших исследований контрактной системы и разработки предложений по совершенствованию законодательства.

Развитие контрактной системы происходит непрерывно и характеризуется высоким уровнем динамики происходящих в этой среде процессов, поэтому целесообразно продолжение исследований административных регуляторов контрактной системы, их роли и места в правовом регулировании закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, оценки эффективности последних.

Библиографический список

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // РГ. 1998. № 153–154.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // РГ. 1994. № 238–239.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // РГ. 1996. № 23–25, 27.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // РГ. 1998. № 148–149.
7. Закон Российской Федерации от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации от 09.06.1992 г. № 27. Ст. 1558.
8. Закон Российской Федерации от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» // РГ. 1992. № 148.
9. Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 34. Ст. 3540.
10. Федеральный закон от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 181.

11. Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 19. Ст. 2302.

12. Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3418.

13. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.

14. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // РГ. 2011. № 159.

15. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» // РГ. 2012. № 303.

16. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

17. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

18. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

19. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

20. Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 27. Ст. 3953.

21. Федеральный закон от 1 апреля 2019 г. № 50-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 14 (ч. I). Ст. 1463.

22. Федеральный закон от 4 июня 2018 г. № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 24. Ст. 3390.

23. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии „Росатом“» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 49. Ст. 6078.

24. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства РФ. № 28. Ст. 2790.

25. Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 34. Ст. 3540.

26. Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 22. Ст. 2562.

27. Федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 30. Ст. 3753.

28. Федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 30. Ст. 3799.

29. Федеральный закон от 21 июля г. 2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.

30. Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов в банках Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 52 (ч. I). Ст. 5029.

31. Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции „Ростех“» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 48 (ч. II). Ст. 5814.

32. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 26 (ч. I). Ст. 3851.

33. Федеральный закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 30 (ч. II). Ст. 3617.

34. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

35. Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.

36. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

37. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 31. (ч. I). Ст. 5007.

38. Указ Президента Российской Федерации от 7 августа 1992 г. № 826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» // РГ. 1992. № 182.

39. Указ Президента Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 884 «О доктрине развития российской науки» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 3005.

40. Основные направления стабилизации народного хозяйства и перехода к рыночной экономике, одобренные Верховным Советом СССР от 19 октября 1990 г. № 1733-1 // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 43. Ст. 889. № 44. Ст. 906.

41. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 22.12.2011 // РГ. 2011. № 290.

42. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12.12.2012 // РГ. 2012. № 287.

43. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012–2014 годах» // Парламентская газета. 2011. № 32.

44. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.08.1992 № 565 «О реализации Указа Президента Российской Федерации «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» // РГ. 1992. № 182.

45. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.04.2017 № 442 «Об определении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по выработке функциональных требований к единой информационной системе в сфере закупок, по созданию, развитию, ведению и обслуживанию единой

информационной системы в сфере закупок, по установлению порядка регистрации в единой информационной системе в сфере закупок и порядка пользования единой информационной системой в сфере закупок, а также на ведение единого реестра участников закупок, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 996» // Собрание законодательства РФ. 2017. № 17. Ст. 2565.

46. Постановление Правительства Российской Федерации от 18.05.1998 № 453 «О Концепции реформирования российской науки на период 1998–2000 годов» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 21. Ст. 2234.

47. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.12.2015. № 1414 «О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 2 (часть I). Ст. 324.

48. Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 49. Ст. 4908.

49. Постановление Правительства РФ от 03.11.2015 № 1193 «О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 46. Ст. 6382.

50. Постановление Правительства РФ от 04.02.2014 № 77 «О Федеральной службе финансово-бюджетного надзора» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 591. (утратило силу).

51. Постановление Правительства РФ от 05.02.2020 № 90 «Об утверждении Правил оценки эффективности деятельности органов контроля, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной

системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 10.02.2020 г., № 6, ст. 694.

52. Постановление Правительства РФ от 06.08.2020 № 1193 «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частями 5 и 5.1 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 33. Ст. 5393.

53. Постановление Правительства РФ от 08.06.2018 № 658 «О централизованных закупках офисного программного обеспечения, программного обеспечения для ведения бюджетного учета, а также программного обеспечения в сфере информационной безопасности» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 25. Ст. 3684.

54. Постановление Правительства РФ от 13.04.2016 № 300 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 17. Ст. 2399.

55. Постановление Правительства РФ от 13.10.1999 № 1160 «О контроле за проведением конкурсов на размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд и координации их проведения» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5062 (утратило силу).

56. Постановление Правительства РФ от 27.08.2004 № 443 «Об утверждении Положения о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 36. Ст. 3670. (утратило силу).

57. Постановление Правительства РФ от 19.06.2020 № 892 «О наделении федерального казенного учреждения «Центр по обеспечению

деятельности Казначейства России» полномочиями на планирование и осуществление централизованных закупок отдельных товаров для отдельных федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 26. Ст. 4120.

58. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3258.

59. Постановление Совмина РСФСР от 20.09.1990 № 366 «Вопросы Государственного комитета РСФСР по материально-техническому обеспечению республиканских и региональных программ» // СП РСФСР. 1991. № 2. Ст. 13.

60. Постановления Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

61. Постановления Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 28. Ст. 2899.

62. Распоряжение Правительства РФ от 04.04.2000 № 502-р «О контроле за проведением конкурсов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2000. №15. Ст. 1633.

63. Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 6. Ст. 542.

64. Приказ Минобрнауки России № 644, Минэкономразвития России № 261 от 30.04.2020 «Об утверждении правил рассмотрения и разрешения федеральным органом исполнительной власти по интеллектуальной

собственности споров в административном порядке» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

65. Приказ Минфина России от 31.07.2020 № 158н «Об утверждении Типового положения (регламента) о контрактной службе» // СПС «КонсультантПлюс».

66. Приказ Росархива от 27.01.2014 № 7 «О создании Контрактной службы Федерального архивного агентства» // СПС «КонсультантПлюс».

67. Приказ Роспечати от 02.10.2018 № 331 «Об утверждении Положения Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям о контрактной службе» // СПС «КонсультантПлюс».

68. Приказ ФАС России от 19.11.2014 № 727/14 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

69. Приказ ФАС России от 25.02.2014 № 112/14 «О создании Контрактной службы по осуществлению планирования и закупки товаров, работ, услуг для нужд ФАС России» // СПС «КонсультантПлюс».

70. Приказ ФНС России от 29.12.2016 № ММВ-7-14/729@ «Об утверждении сроков и периода размещения, порядка формирования и размещения на официальном сайте Федеральной налоговой службы в информационно-телекоммуникационной сети Интернет сведений, указанных в пункте 1.1 статьи 102 Налогового кодекса Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

71. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 1. Ст. 216.

72. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 28. Ст. 3720.

73. Резолюция № (77) 31 Комитета министров Совета Европы «О защите лиц в отношении действий органов административной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

74. Рекомендация № Rec (2003) 16 Комитета министров Совета Европы «Об исполнении административных решений и судебных решений в области административного права» // СПС «КонсультантПлюс».

75. Закон Санкт-Петербурга «О заказе Санкт-Петербурга» // «Новое в законодательстве СПб». Прил. к Вестнику Законодательного Собрания СПб, № 5, 2001.

76. Постановление губернатора МО от 12.11.2013 № 289-ПГ «Об утверждении Положения и установлении штатной численности Главного контрольного управления Московской области» // «Ежедневные Новости. Подмосковье». № 229. 04.12.2013 г.

77. Постановление Правительства МО от 17.01.2017 № 19/2 «Об утверждении Положения о Министерстве экономики и финансов Московской области и внесении изменений в Положение о Министерстве инвестиций и инноваций Московской области» // «Ежедневные Новости. Подмосковье». 2017. № 37.

78. Постановление Правительства Москвы от 01.06.2012 № 252-ПП «Об утверждении Положения о Главном контрольном управлении города Москвы» // «Вестник мэра и Правительства Москвы. 2012. № 32.

79. Постановление Правительства Москвы от 22.02.2011 № 43-ПП «Об утверждении Положения о Департаменте финансов города Москвы» // «Вестник мэра и Правительства Москвы». 2011. № 14.

80. Постановление Правительства Республики Алтай от 15.11.2018 № 356 «Об утверждении Положения о Министерстве финансов Республики Алтай и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Республики Алтай» // Официальный портал Республики Алтай <http://www.altai-republic.ru>.

81. Постановление Правительства Свердловской области от 18.10.2010 № 1524-ПП «О Министерстве финансов Свердловской области» // «Областная газета». 2010. № 384–385.

Проекты федеральных законов и концепции проектов федеральных законов

82. Проект федерального закона № 68702-6 «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг (в части регулирования государственных и муниципальных закупок)». // URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/n28Spravkanew%29?OpenAgent&RN=68702-6&02> (дата обращения: 04.04.2021).

83. Концепция проекта федерального закона «О федеральной контрактной системе» // URL: <https://rg.ru/2011/08/17/kontrakt-site-dok.html> (дата обращения: 04.04.2021).

84. Проект федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» // URL: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depreulatinginfluence/doc20120423_03 (дата обращения: 04.04.2021).

85. Проект федерального закона «О федеральной контрактной системе» // URL: <https://fas.gov.ru/documents/576302> (дата обращения: 04.04.2021).

86. Проект федерального закона № 67135-7 «О внесении изменений в статью 105 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // URL: [https://sozd.duma.gov.ru/oz?b\[ClassOfTheObjectLawmakingId\]=34f6ae40-bdf0-408a-a56e-e48511c6b618&b\[NumberSpec\]=67135-7&#data_source_tab_b](https://sozd.duma.gov.ru/oz?b[ClassOfTheObjectLawmakingId]=34f6ae40-bdf0-408a-a56e-e48511c6b618&b[NumberSpec]=67135-7&#data_source_tab_b) (дата обращения: 04.04.2021).

87. Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102447> (дата обращения: 04.04.2021).

88. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // URL: <http://static.government.ru> (дата обращения: 04.04.2021)

Письма федеральных органов исполнительной власти

89. Письмо Минэкономразвития России от 17.03.2016 № Д28и-634 // СПС «КонсультантПлюс».

90. Письмо ФАС России от 13.01.2016 № ИА/699/16 «По вопросу о проведении проверки действий заказчика при планировании закупок и обосновании начальной (максимальной) цены контракта» // СПС «КонсультантПлюс».

91. Письмо ФАС России от 13.01.2016 № ИА/699/16 «По вопросу о проведении проверки действий заказчика при планировании закупок и обосновании начальной (максимальной) цены контракта» // СПС «КонсультантПлюс».

Материалы судебной практики

92. Обзор судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.09.2016 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 2.

93. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18.04.2018 № 304-КГ18-3181 по делу № А81-3542/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

94. Определение Верховного Суда РФ от 01.02.2018 № 303-КГ17-21571 по делу № А04-398/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

95. Определение Верховного Суда РФ от 16.05.2018 № 302-КГ18-5034 по делу № А33-6966/2017 // СПС «КонсультантПлюс».

96. Определение Верховного Суда РФ от 17.04.2020 № 305-ЭС20-4889 по делу № А40-129895/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

97. Определение Верховного Суда РФ от 22.02.2017 № 304-КГ16-21466 по делу № А45-3840/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

98. Определение Конституционного Суда РФ от 01.04.2008 № 419-О-П «По жалобе открытого акционерного общества „Межотраслевой концерн «Уралметпром»“ на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 4 статьи 81 Федерального закона „Об исполнительном производстве“» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 40. Ст. 4591.

99. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.06.2020 № 28-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 4.6 и части 1.3 статьи 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 27. Ст. 4286.

100. Постановление Конституционного Суда РФ от 13.07.2010 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5, части 1

статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В. В. Баталова, Л. Н. Валугеовой, З. Я. Ганиевой, О. А. Красной и И. В. Эпова» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 29. Ст. 3983.

101. Определение Конституционного Суда РФ от 05.11.2003 № 349-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Арбитражного суда Челябинской области о проверке конституционности части 1 статьи 4.1 и статьи 14.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 1.

102. Определение Конституционного Суда РФ от 27.03.2018 № 598-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Кочмаревой Ольги Максимовны и Пылаевой Екатерины Васильевны на нарушение их конституционных прав частью 2 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

103. Определение Конституционного Суда РФ от 29.05.2019 № 1376-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Садлинской Ольги Николаевны и Юсупова Махмуда Магомедовича на нарушение их конституционных прав пунктами 12 и 13 Правил ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) во взаимосвязи с пунктом 2 части 3 статьи 104 Федерального закона „О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд“» // СПС «КонсультантПлюс».

104. Определение Конституционного Суда РФ от 25.04.2019 № 922-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью „Альп-Про“ на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 1 статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации, частью 1 статьи 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частями 8 и 11 статьи 78, частями 2 и 7 статьи 104 Федерального закона „О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для

обеспечения государственных и муниципальных нужд“» // СПС «КонсультантПлюс».

105. Определение Конституционного Суда РФ от 20.12.2018 № 3234-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Холодилина Юрия Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью 2, пунктом 2 части 3 и частью 7 статьи 104 Федерального закона „О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд“» // СПС «КонсультантПлюс».

106. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 06.08.2018 № Ф01-2901/2018 по делу № А43-35740/2017 // «КонсультантПлюс».

107. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27.12.2017 № Ф04-5652/2017 по делу № А81-3542/2017 //

108. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 01.06.2020 № Ф09-199/20 по делу № А60-27427/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

109. Постановление Верховного Суда РФ от 07.10.2019 № 73-АД19-2 // СПС «КонсультантПлюс».

110. Постановление Верховного Суда РФ от 27.12.2017 № 9-АД17-17 // СПС «КонсультантПлюс».

111. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 30.03.2017 № 09АП-8561/2017 по делу № А40-62431/16 // СПС «КонсультантПлюс».

112. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.04.2020 № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 части 3 статьи 104 Федерального закона „О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд“ в связи с жалобой гражданина В. В. Сонины» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 20. Ст. 3220.

113. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.07.1999 № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР „О Государственной налоговой службе РСФСР“ и Законов Российской Федерации „Об основах налоговой системы в Российской Федерации“ и „О федеральных органах налоговой полиции“» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 30. Ст. 3988.

114. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.01.2013 № 1-П «По делу о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью „Маслянский хлебоприемный пункт“» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 4. Ст. 304.

115. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона „О прокуратуре Российской Федерации“ в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений „Агора“, межрегиональной общественной организации „Правозащитный центр «Мемориал»“, международной общественной организации „Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал»“, региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам „Гражданское содействие“, автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг „Забайкальский правозащитный центр“, регионального общественного фонда „Международный стандарт“ в Республике Башкортостан и гражданки С. А. Ганнушкиной» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 2.

116. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2004 № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений части второй статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами

граждан А. Д. Егорова и Н. В. Чуева» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 6.

117. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью „Барышский мясокомбинат“ и „ВОЛМЕТ“, открытых акционерных обществ „Завод «Реконд»“, „Эксплуатационно-технический узел связи“ и „Электронкомплекс“, закрытых акционерных обществ „ГЕОТЕХНИКА П“ и „РАНГ“ и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики „Детская городская больница № 3 «Нейрон»“ Министерства здравоохранения Удмуртской Республики» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 10. Ст. 1087.

118. Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. 2004. № 8.

119. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2006. № 6.

120. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2006 № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“ в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 27. Ст. 2970

121. Постановление Конституционного Суда РФ от 26.02.2010 № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с

жалобами граждан А. А. Дорошка, А. Е. Кота и Е. Ю. Федотовой» // СЗ РФ. 2010. № 11. Ст. 1255.

122. Решение Верховного Суда РФ от 09.06.2017 № АКПИ17-158 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующим пункта 7 Приказа Минэкономразвития России от 25.03.2014 г. № 155 „Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд“ // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 8 (извлечение).

123. Решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 17.04.2019 № АКПИ19-64 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующими пунктов 9, 10, 11, абз. второго пункта 12 Правил ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), утв. постановлением Правительства РФ от 25.11.2013 г. № 1062» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 1 (извлечение).

Доклады, справочные материалы и иные источники

124. Обобщенная информация о результатах осуществления Счетной палатой Российской Федерации аудита в сфере закупок в 2019 году // URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/audit/auditCard/document-info.html?reestrNumber=0173100008720000001&backUrl=2f0a01f7-d19c-4931-854f-59f7f1d44030> (дата обращения: 04.04.2021).

125. Счетная палата прошлась по закупкам // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4434044> (дата обращения: 04.04.2021).

126. Перечень нормативно-правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении ФАС России мероприятий по государственному контролю (надзору) за соблюдением

антимонопольного законодательства и законодательства о естественных монополиях // URL: <http://fas.gov.ru> (дата обращения: 04.04.2021).

127. Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении Федеральным казначейством мероприятий по контролю в финансово-бюджетной сфере // URL: <http://www.goskazna.ru> (дата обращения: 04.04.2021).

128. Доклад по правоприменительной практике, статистике типовых и массовых нарушений обязательных требований с разъяснением // URL: <http://knd.fas.gov.ru> (дата обращения: 04.04.2021).

129. Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК). М., 2017.

130. Центральные структуры и институты государственных закупок в государствах Европейского союза: Доклад SIGMA № 40. OECD, 2007.

131. *Каульбарс А. А.* Аудитор Счетной палаты Российской Федерации. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год» // URL: <https://ach.gov.ru/checks/schetnaya-palata-potentsial-kontraktnoy-sistemy-raskryt-poka-ne-udalos> (дата обращения: 04.04.2021).

132. Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2018 года // URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/> (дата обращения: 04.04.2021).

133. Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013

№ 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2019 года // URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/> (дата обращения: 04.04.2021).

134. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2019 года // URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 04.04.2021).

135. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2018 года // URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 04.04.2021).

136. *Волков А., Малых С., Герасимова Е., Голдина А.* Бюллетень о развитии конкуренции «Конкуренция в сфере государственных и муниципальных закупок» // Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. 2020. Вып. № 29.

Диссертации и авторефераты диссертаций

137. *Барашев В. В.* Институт административного принуждения: соотношение материального и процессуального права: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2007.

138. *Беляева О. А.* Торги: теоретические основы и проблемы правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012.

139. *Буторина Л. С.* Административное принуждение в отношении несовершеннолетних: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2013.

140. *Винокурова М. А.* Административно-правовое регулирование профилактики нарушений обязательных требований в области оказания качественной медицинской помощи: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2019.

141. *Ефремов М. О.* Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

142. *Зырянов С. М.* Административный надзор органов исполнительной власти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010.

143. *Каплунов А. И.* Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.

144. *Кикавец В. В.* Административно-правовое регулирование государственного заказа в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

145. *Кузнецов В. И.* Правовое регулирование института государственного заказа: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

146. *Лебедева О. О.* Правовое регулирование применения принудительных мер административного предупреждения и пресечения: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017.

147. *Леонов Д. В.* Административно-правовой институт досудебного обжалования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020.

148. *Малыхина Е. А.* Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: особенности финансово-правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015.

149. *Мараев К. Е.* Административно-правовое регулирование закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018.

150. *Мартынов А. В.* Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2010.

151. *Писенко К. А.* Административно-правовое обеспечение баланса интересов в сфере антимонопольного регулирования в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018.

152. *Протасов В. Н.* Теоретические основы правовой процедуры: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993.

153. *Сергачева О. А.* Европейский опыт гражданско-правового регулирования размещения заказов для государственных и муниципальных нужд (на примере Итальянской Республики): дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2013.

154. *Серков П. П.* Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010.

155. *Славинский П. В.* Государственный финансовый контроль в сфере государственного оборонного заказа: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019.

156. *Соловьев М. С.* Административно-правовые основы публичных закупок: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2019.

157. *Ступников О. А.* Административная процедура размещения заказов: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2011.

158. *Фамиева К. И.* Административные процедуры закупок для государственных и муниципальных нужд в условиях перехода к контрактной системе: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013.

159. *Халиуллин Т. А.* Процедуры принятия управленческих решений при конкурсном размещении государственного заказа на поставку продукции для государственных нужд: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.

160. *Шмелева М. В.* Гражданско-правовое регулирование контрактных отношений при государственных и муниципальных закупках в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013.

161. *Щербаков В. А.* Гражданско-правовое регулирование размещения государственных и муниципальных заказов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

**Научная и учебная литература, комментарии законодательства
и судебной практики**

162. *Godfrin Ph., Degoffe Michel.* Droit administratif des biens. 10e ed. P.: Dalloz, 2012.

163. Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М.: Норма; ИНФРА-М, 2016. 704 с.

164. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011. 316 с.

165. *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации: учебник. М.: Зерцало-М, 2003. 608 с.

166. *Бахрах Д. Н.* Административная ответственность / отв. ред. Рыбин А. В. – Пермь, 1966. – 193 с.

167. *Бахрах Д. Н.* Административное право России. М.: Изд-во БЕК, 1993. 365 с.

168. *Бахрах Д. Н.* Административное право: Учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. М.: Норма, 2005. 766 с.

169. *Белов В. Е.* Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М.: Норма, ИНФРА-М, 2011. 304 с.

170. *Беляева О. А.* Аннулирование торгов антимонопольным органом по жалобе лица, не принимавшего в них участия // Комментарий судебно-арбитражной практики / под ред. В. Ф. Яковлева. М.: Юридическая литература, 2012. Вып. 18. С. 131–146.

171. *Бут Н. Д., Тухватуллин Т. А.* Прокурорский надзор за исполнением законов о контрактной системе в сфере государственных и муниципальных закупок товаров, работ, услуг // Научное обеспечение деятельности органов прокуратуры в 2016 году: сб. науч. докл. Вып. 5 / под

общ. ред. О. С. Капинус. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2017. С. 5–37.

172. Бюджетное право: учебник / Н. Д. Вершило, Т. А. Вершило, О. Н. Горбунова и др.; под ред. И. А. Цинделиани. М.: Проспект, 2018. 400 с.

173. *Виноградова П. А.* Правовой статус участников контрактной системы // СПС «КонсультантПлюс». 2014.

174. *Власенков В. В.* Роль административных процедур в деятельности органов исполнительной власти по обеспечению прав и законных интересов граждан // Закон Российской Федерации «О милиции» : 15 лет на защите прав и свобод граждан : материалы науч.-практ. конф. (21 апреля 2006 г.). М., 2006. С. 88–92.

175. *Воробьев Н. И., Воробьева Л. В., Макаров О. В., Свирков С. А., Сысоев Н. Н., Артемьев Е. В., Беляев М. А., Федосова А. В., Богатырева Н. В.* Комментарий к Федеральному закону от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» // СПС «КонсультантПлюс», 2019.

176. *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР. Государственное и материально-правовое исследование / науч. ред.: Основин В. С. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1970. 252 с.

177. Госзакупки. Какой должна быть контрактная система? / И. И. Смотрицкая, И. В. Бегтин, М. А. Бонч-Осмоловский, С. Б. Дашков и др.; под рук. О. В. Анчишкиной. М.: Центр стратегических разработок, 2017.

178. Государственное принуждение по советскому праву / Серегина В. В.; науч. ред. Галаган И. А. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1991. – 120 с.

179. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля / Студеникина М. С. М.: Юрид. лит., 1974. 160 с.

180. *Демкина А. В.* Заключение договора на торгах с точки зрения теории преддоговорного правоотношения // СПС «КонсультантПлюс». 2017.

181. Законность: теория и практика: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Н. В. Субанова. 3-е изд. – М., «КОНТРАКТ». 2017. 400 с.
182. Законодательство об административных правонарушениях и его применение. / М. С. Студеникина. М.: Знание. 1981. 64 с.
183. Избранные труды. Т. 2: Гражданское право: История и современность. Кн. 1 / Яковлев В. Ф. М.: Статут, 2012. 976 с.
184. *Квоста П.* Новая административная юстиция в Австрии на примере государственных закупок // Ежегодник публичного права – 2015: Административный процесс / Б. К. Аманалиева, Д. Байер, З. Х. Баймолдина и др. М.: Инфотропик Медиа, 2015. С. 73–88.
185. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США (сравнительно-правовое исследование): монография / Ф. А. Тасалов. М.: Проспект. 2017. 236 с.
186. *Кудилинский М. Н.* Государственный контракт: проблемы правоприменения // Договор в публичном праве: сборник науч. статей / под ред. Е. В. Гриценко, Е. Г. Бабелюк. М.: Волтерс Клувер, 2009. С. 109–110.
187. Курс лекций по административно-процессуальному праву : учебное пособие / Я. Л. Ванюшин, О. В. Гречкина, Э. Л. Лещина, А. Д. Магденко; под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. И. Майорова. – Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2009. 230 с.
188. *Лунев А. Е.* Административная ответственность за правонарушения. М.: Госюриздат, 1961. – 187 с.
189. *Максимов И. В.* Административные наказания. М.: Норма, 2009. – 464 с.
190. Научные концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М.: ИД Юриспруденция, 2015. 544 с.
191. *Попов Л. Л., Мигачев Ю. И.* Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РГ-Пресс, 2019. 544 с.

192. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть первая / под общ. ред. Л. В. Чистяковой. Т. 1. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2019.
193. Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы : монография / коллектив авторов; под ред. Ю. А. Тихомирова. М.: Юстиция, 2018. 306 с.
194. Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2012. 480 с.
195. Правовое регулирование подрядных работ для государственных нужд / Р. Б. Куличев. М.: Юстицинформ, 2016. 192 с.
196. Проблемы административного процесса / Сорокин В. Д. – М.: Юрид. лит., 1968. – 144 с.
197. Публичное право : учебник / Тихомиров Ю. А. М.: БЕК, 1995. 496 с.
198. *Россинский Б. В.* Административное право / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. 4-е изд. М.: Норма, 2009. 927 с.
199. *Салищева Н. Г.* Административно-процессуальные отношения: развитие на современном этапе, проблемы законодательного регулирования // Административные правоотношения: вопросы теории и практики / отв. ред. Н. Ю. Хаманева // Труды Института государства и права Российской Академии наук. 2009. № 1. С. 17–29.
200. *Салищева Н. Г.* Административный процесс в СССР. М.: Юридическая литература, 1964. 158 с.
201. Санкции и ответственность по советскому праву. Теоретические проблемы / Лейст О. Э. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1981. 240 с.
202. Советское административное право. Общая часть: учебник / Якуба О. М. Киев: Вища шк., 1975. 231 с.
203. *Сорокин В. Д.* Административно-процессуальные отношения. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1968. – 75 с.

204. США. Государство и экономика / В. А. Федорович, А. П. Патрон. М.: Международные отношения, 2007. 386 с.
205. США: государство и частный сектор. Гражданско-правовые отношения / Нарышкина Р. Л. М.: Юрид. лит., 1976. 128 с.
206. США: Федеральная контрактная система и экономика / В. Заварухин, А. Патрон, В. Федорович. М.: Наука, 2002. 925 с.
207. Теория компетенции / Тихомиров Ю. А. М., 2001. 355 с.
208. Уманская В. П., Малеванова Ю. В. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография. Москва: Норма, 2020. 176 с.
209. Уманская В. П. Правовые акты органов исполнительной власти: системный подход / В. П. Уманская. М.: Норма, 2014. 288 с.
210. Федорович В. А. Расширение регулирующих функций федеральной контрактной системы и его последствия // Проблемы и противоречия американской экономики / отв. ред. Е. С. Шершнева. М., 1978. С. 532–554.
211. Функции органов управления. Правовые проблемы оформления и реализации / Бачило И. Л. М.: Юрид. лит., 1976. 200 с.
212. Хабриева Т. Я. Право граждан на обращение: проблемы правового регулирования // Права человека в России и правозащитная деятельность государства / под ред. В. Н. Лопатина. СПб., 2003. С. 54–61.
213. Хазанов С. Д. Важные вопросы науки административного права // Административное право на рубеже веков. Межвузовский сборник научных трудов. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2003. С. 28–47.
214. Шергин А. П. Административная деликтолизация // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации,

заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича: в 3 ч. Ч. 1 СПб.: Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 2017. С. 7–15.

Публикации в периодических печатных изданиях

215. *Андреева Л. В.* Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2013. № 11. С. 3–16.

216. *Анчишкина О. В.* Экономические и правовые особенности контрактных отношений как особого института российской экономики // *Вестник Института экономики Российской Академии наук.* 2018. № 3. С. 61–77.

217. *Анчишкина О. В., Киселева В. Н.* Зарубежный опыт развития архитектуры управления публичными закупками // *Менеджмент и бизнес-администрирование.* 2018. № 4. С. 21–36.

218. *Бачило И. Л., Лапина М. А., Карпухин Д. В.* Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти // *Государство и право.* 2016. № 3. С. 12–22.

219. *Башлаков-Николаев И. В.* Об изменениях в нормах об административной ответственности в сфере защиты конкуренции // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2016. № 3. С. 35–41.

220. *Башлаков-Николаев И., Киртичев М.* Реестр недобросовестных поставщиков. Пора менять подходы // *Конкуренция и право.* 2015. № 6. С. 48–50.

221. *Беляева О. А.* Контрактная система: основные проблемы правоприменения и пути их преодоления // *Журнал российского права.* 2015. № 7. С. 34–44.

222. *Беляева О. А.* Тенденции развития законодательства Российской Федерации о регламентированных закупках // *Журнал российского права.* 2016. № 9. С. 18–27.

223. *Беляева О. А., Михашин А. В.* Цифровизация закрытых закупок для нужд обороны и безопасности государства: поиск оптимальных правовых решений // *Право и цифровая экономика*. 2019. № 1. С. 12–17.

224. *Борков В. Н.* Квалификация получения незаконного вознаграждения за приемку товаров, работ или услуг при исполнении контракта // *Законность*. 2020. № 9. С. 39–43.

225. *Буинцева Н. В.* Государственные закупки как инструмент стимулирования инновационной деятельности в России // *Вестник Иркутского государственного технического университета*. 2015. № 10. С. 212–217.

226. *Винницкий А. В.* Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования // *Административное и муниципальное право*. 2010. № 11. С. 82–91.

227. *Винницкий А. В.* Учение о субъективных публичных правах vs «государственно-управленческого подхода» в науке // *Право и политика*. 2018. № 12. С. 9.

228. *Вовченко Н. Г., Епифанова Т. В., Гурин О. Ю.* Особенности формирования федеральной контрактной системы США: организационно-институциональный аспект // *Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология*. 2015. № 2 (31). С. 105–115.

229. *Гринев В. П.* Контрактная система: правовой механизм обеспечения государственных и муниципальных нужд, проблемы совершенствования // *Право и экономика*. 2016. № 12. С. 28–35.

230. *Гусева Т.А.* Государственные (муниципальные) закупки как механизм реализации национальных проектов // *Юрист*. 2020. № 6. С. 19-23.

231. *Гусева Т.А., Пашин А.Л.* Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд как фактор стимулирования развития экономики // *Современное общество и право*. 2019. № 1 (38). С. 107-120.

232. *Гусева Т.А.* Контрактная система как фактор экономического развития // Современное общество и право. 2015. № 3 (20). С. 76-78.

233. *Гусева Т.А.* Государственный и муниципальный контроль в сфере государственных (муниципальных) закупок // Конкурентное право. 2014. № 2. С. 43-45.

234. *Давыдов К. В.* Административные акты и административные процедуры: соотношение и взаимодействие // Административное право и процесс. 2020. № 2. С. 43–47.

235. *Давыдов К. В.* Административные процедуры: проблемы классификации // Вестник Нижегородского ун-та им. Н. И. Лобачевского. 2017. № 2. С. 116–122.

236. *Демидова Т. П., Кузнецов К. В., Анчишкина О. В., Нестерович Н. В., Сухадольский Г. А.* Единый закон. Комментарии экспертов. // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. 2016. № 44. С. 3–11.

237. *Докукина И. А.* Контрактная система как основополагающий элемент управления в условиях импортозамещения // Научный альманах. 2016. № 1-1 (15). С. 92–95.

238. *Дубаневич О., Херувимова Т.* Украина: государственные закупки как метод нетарифного регулирования торговли? // МОСТЫ. Вып. 2015. № 5. С. 20–25.

239. *Ермолович Я. Н.* Уголовная ответственность за ненадлежащее исполнение государственного оборонного заказа и нарушение порядка осуществления государственных закупок // Оборонно-промышленный комплекс: вопросы права. 2019. № 1. С. 15–26/

240. *Зеленцов А. Б.* Границы и структура предмета административного права современной России: дискуссионные вопросы // Административное право и процесс. 2020. № 9. С. 5–20.

241. *Зеленцов А. Б.* Субъективные права и законные интересы как предмет правовой защиты в системе административной юстиции:

юридическая природа и виды // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 74–83.

242. *Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И.* Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 3–15.

243. *Зубарев С. М.* К вопросу о взаимосвязи предмета и системы отечественного административного права // Административное право и процесс. 2017. № 9. С. 8–12.

244. *Зубарев С. М.* Процессуальная природа контроля и надзора // Административное право и процесс. 2016. № 2. С. 10–14.

245. *Зырянов С. М.* Административно-правовой статус сотрудника контрольно-надзорного органа // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 100–110.

246. *Зырянов С. М.* Еще раз об общественной опасности административного правонарушения // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 43–46.

247. *Зырянов С. М.* О соотношении административного надзора с другими видами контрольно-надзорной деятельности // Полицейское право. 2007. № 2. С. 61–65.

248. *Зырянов С. М.* Проблемы конструирования составов административных правонарушений в статьях Особенной части КоАП РФ // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 105–126.

249. *Зырянов С. М.* Структура и содержание административно-правового статуса государственного инспектора // Журнал российского права. 2009. № 2. С. 17–26.

250. *Кабытов П. П.* Административно-правовой статус участников контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Административное и муниципальное право. 2018. № 7. С. 26–36.

251. *Кабытов П. П.* Анализ содержания и структуры контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право 3: 601–624.

252. *Кабытов П. П.* Институт административного обжалования в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд // Право и экономика. 2019. № 10. С. 41–48.

253. *Казакова Е. Д.* Внедрение концепции экологически чистых государственных закупок в федеральную контрактную систему России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 3. С. 173–178.

254. *Калмыкова А. В.* Административная ответственность в сфере технического регулирования в государствах – членах Евразийского экономического союза // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 4. С. 76–91.

255. *Кислицкий М. М., Егоров В. А.* Институт государственных закупок как инструмент социального развития территории // Этап: экономическая теория, анализ, практика. 2016. № 4. С. 30–40.

256. *Клейн Н. И.* Поставка продукции для государственных нужд // Закон. 1995. № 5. С. 63–65.

257. *Клименко А. В., Минченко О. С.* Полномочия, функции и услуги исполнительной власти: соотношение, классификация и основные характеристики // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1. С. 7–37.

258. *Кожевников В. В., Лавров Ю. Б.* О соразмерности мер административной ответственности общественному вреду, причиняемому нарушениями законодательства о публичных закупках // Вестник Омской юридической академии. 2017. № 2. С. 77–81.

259. *Косарев К. В.* Некоторые проблемы Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

государственных и муниципальных нужд» // Право и экономика. 2013. № 7. С. 21–26.

260. *Кудилинский М. Н.* Административные процедуры размещения государственного заказа // Известия вузов. Правоведение. 2009. № 3. С. 127–132.

261. *Макарова Т. Б.* Категориальный анализ понятия «административно-правовой статус органов исполнительной власти» (методология вопроса) // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 6. С. 35–38.

262. *Мицкевич Л. А., Васильева А. Ф.* Государственный контроль (надзор) в сфере предпринимательства и административная ответственность: критерии соотношения // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 39–44.

263. *Морозова Н. А.* Безальтернативные административные санкции // Журнал российского права. 2019. № 3. С. 129–138.

264. *Никулина В.* Включение контрагента в реестр недобросовестных поставщиков как вид административной ответственности // Административное право. 2017. № 3. С. 31–36.

265. *Ноздрачев А. Ф.* Государство как заказчик продукции // Государство и право. 1994. № 7. С. 35–45.

266. *Ноздрачев А. Ф.* Как обеспечить нужды России // Хозяйство и право. 1993. № 1. С. 59–70.

267. *Ноздрачев А. Ф.* Правовая природа госзаказов // Советское государство и право. 1990. № 3. С. 44–54.

268. *Ноздрачев А. Ф.* Формирование рынка и госзаказ // Хозяйство и право. 1990. № 9. С. 37–

269. 44.

270. *Ноздрачев А. Ф.* Современная правотворческая деятельность федеральных органов исполнительной власти: анализ практики, оценка

правовых форм, предложения и рекомендации // Законодательство и экономика. 2014. № 10. С. 7–47; № 11. С. 7–36.

271. *Ноздрачев А. Ф., Зырянов С. М., Калмыкова А. В.* Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 34–46.

272. *Панова И. В.* Актуальные вопросы применения Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»: административная и судебная практика // Административное право и процесс. 2014. № 12. С. 18–27.

273. *Патрон П. А.* Государственный рынок США. Научно-технический прогресс и конкуренция // США. Канада. Экономика. Политика. Культура. № 2. 2002. С. 96–109.

274. *Петров Д. А.* Контрактная система в сфере закупок и публичные закупки как способы государственного воздействия на экономику // Конкурентное право. 2013. № 3. С. 2–5.

275. *Писенко К. А.* Российские органы исполнительной власти как субъекты квазисудебной деятельности и административной юстиции // Административное право и процесс. 2020. № 9. С. 21–26.

276. *Пономарев М. В., Цомартова Ф. В.* Правовой режим отходов медицинской деятельности // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 145–158.

277. *Попова Н. Ф.* Роль административных процедур в реализации прав, свобод и обязанностей граждан РФ // Административное право и процесс. 2014. № 1. С. 5–8.

278. *Рубвальтер Д. А., Федорович В. А.* Федеральная контрактная система – основа регулирования рыночной экономики // Власть. 1997. № 7.

279. *Свининых Е. А.* Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд как юридическая категория // Современное право. 2016. № 7. С. 85–89.

280. *Синицын С. А.* Субъективные публичные права: к разработке вопроса о понятии и системе // Адвокат. 2016. № 7. С. 20–37.

281. *Соболь О. С.* Контроль антимонопольного органа в сфере закупок товаров для обеспечения публичных нужд: новации нормативного регулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 11. С. 42–47.

282. *Соловей Ю. П.* Принципы осуществления публичной администрацией дискреционных полномочий // Административное право и процесс. 2018. № 7. С. 5–15.

283. *Соловьев М. С.* К дискуссии о квалификации правоотношений в сфере публичных закупок // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 81–84.

284. *Соловьев М. С.* Специальная административная жалоба в сфере публичных закупок: о формировании нового квазисудебного процесса // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2018. № 4. С. 104–119.

285. *Соловьев М. С.* О порядке разрешения споров в рамках федеральной контрактной системы // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 4. С. 17–22.

286. *Спиридонов С. А.* Проблемы законодательного разделения нужд Российской Федерации, государственных заказчиков и бюджетных учреждений при заключении государственных контрактов // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 4. С. 17–19.

287. *Спицына Л. Ю.* Энергосервисный контракт для государственных и муниципальных нужд как институт энергосбережения в России // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 1 (ч. 1).

288. *Стариков Ю. Н.* Административное судопроизводство и административные процедуры: к системному взаимодействию и надлежащему уровню правовой регламентации // Административное право и процесс. 2018. № 3. С. 7–23.

289. *Старилов Ю. Н.* Управленческая и судебная концепции административного процесса: Развитие, современное значение и взаимодействие // Вестник Воронежского государственного ун-та. Серия «Право». 2006. № 1. С. 110–141.

290. *Суханов Е. А.* О гражданской правосубъектности государственных юридических лиц // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 5–15.

291. *Талапина Э. В.* Право на информацию в свете теории субъективного публичного права // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 70–83.

292. *Уманская В. П.* Производство по принятию нормативных правовых актов государственного управления как часть административного процесса: воздействие идей профессора В. Д. Сорокина // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 52–56.

293. *Чваненко Д. А.* Включение в реестр недобросовестных поставщиков как вид публично-правовой ответственности // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2019. № 1. С. 28–32.

294. *Чваненко Д. А.* О реестре недобросовестных поставщиков (комментарий к Определению ВС РФ от 12 августа 2016 г. № 310-КГ16-5426) // Конкурентное право. 2017. № 3. С. 45–48.

295. *Чваненко Д. А.* Правовая природа реестра недобросовестных поставщиков // Юрист. 2014. № 24. С. 22–26.

296. *Чорновол Е. П.* Понятие контрактной системы России в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Право и экономика. 2015. № 4. С. 42–46.

297. *Шадрина Е. В., Ромодина И. В.* Государственные закупки для устойчивого развития: международный опыт // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 1. С. 149–172.

298. *Шергин А. П.* Нужна теория административной деликтолизации // Право и государство: теория и практика. 2005. № 1 С. 41–45.

299. *Шмелева М. В.* Цифровая трансформация системы государственных и муниципальных закупок // Юрист. 2019. № 7. С. 15–22.

300. *Южаков В. Н., Зырянов С. М.* Состояние и перспективы совершенствования досудебного обжалования решений и действий (бездействия) государственных органов и их должностных лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) в Российской Федерации // Право и современные государства. 2016. № 2. С. 19–28.

301. *Ястребов О. А.* Проблема отраслевой принадлежности юридического лица в российском правоведении // Юридический мир. 2010. № 4. С. 42-47.