

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

**Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук**

Москва  
2021

Работа выполнена в федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

<b>Научный руководитель</b>	<b>Кузнецов Владимир Иванович,</b> кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»
<b>Официальные оппоненты</b>	<b>Гусева Татьяна Алексеевна,</b> доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного, административного и финансового права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева» <b>Писенко Кирилл Андреевич,</b> доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия»
<b>Ведущая организация</b>	Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Защита диссертации состоится 23 июня 2021 года в 14.00 на заседании диссертационного совета Д 503.001.02 при Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – <https://izak.ru>.

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук



Помазанский А.Е.

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд<sup>1</sup> – 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 закупках<sup>2</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> Далее - контрактной системе.

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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 проектов<sup>4</sup>. 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

---

<sup>3</sup> 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, 2017г. 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-poka-ne-udalos> (дата обращения: 04.04.2021).

<sup>4</sup> 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 расходов<sup>5</sup>, 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).

---

<sup>5</sup> 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 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>6</sup> 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. Свиных.

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.

---

<sup>6</sup> Далее - Закон о контрактной системе.

**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;

б) 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 предопределил 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 обусловливает 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 контактной 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, 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.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении автором обоснована актуальность и показана степень научной разработанности темы диссертационного исследования, определен его объект, предмет, цель и задачи, описаны теоретические, методологические, нормативные, эмпирические основы исследования, определена его теоретическая и практическая значимость, научная новизна, сформулированы положения, выносимые на защиту, представлены сведения о степени достоверности и апробации результатов диссертационного исследования.

Первая глава диссертации **«Контрактная система как организационно-правовая форма удовлетворения государственных и муниципальных нужд»** состоит из трех параграфов и посвящена анализу контрактной системы как явления правовой действительности.

В первом параграфе **«Предмет административно-правового регулирования в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»** выявляются содержание и сущность контрактной системы, исследуется связь контрактной системы с иными государственно-правовыми явлениями.

Диссертантом с опорой на действующее законодательство предложено понимание контрактной системы как организационно-правовой формы удовлетворения государственных и муниципальных нужд. Используя функциональный анализ, автор приходит к выводу, что с сущностной точки зрения контрактная система представляет собой механизм обеспечения баланса интересов государства, муниципалитетов и субъектов предпринимательской деятельности, участвующих в удовлетворении государственных и муниципальных нужд.

В ходе изучения выявлена связь контрактной системы как организационно-правовой формы удовлетворения государственных и муниципальных нужд с организационной структурой, методами, приемами и факторами эффективности модели государственного управления, сложившейся в рамках российского правопорядка, которая обуславливает административно-правовую основу контрактной системы. Отмечается, что 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.

Исследованы вопросы структуры законодательства Российской Федерации в области публичных закупок: показано отсутствие оснований и обоснована нецелесообразность кодификации законодательства Российской Федерации в области публичных закупок; доказана необходимость обособления правовых норм, регулирующих организацию и проведение закупок для нужд обороны и безопасности, через их систематизацию в отдельном законодательном акте.

Во втором параграфе **«Административно-правовой статус участников контрактной системы»** автором определяется круг субъектов, выступающих участниками контрактной системы, устанавливается административно-правовой статус коллективных и индивидуальных участников контрактной системы.

Предложена классификация участников контрактной системы, исходя из особенностей содержания их административно-правового статуса:

– участники контрактной системы, наделенные административными полномочиями (органы публичной власти, осуществляющие нормативно-правовое регулирование, контроль, мониторинг и аудит в сфере закупок; заказчики; уполномоченные органы и уполномоченные учреждения; члены комиссии по осуществлению закупок, работники и руководитель

контрактной службы, контрактные управляющие, иные должностные лица заказчиков, уполномоченные в сфере закупок);

– участники контрактной системы, обладающие субъективными публичными и частными правами (участники закупок; специализированные организации; операторы электронных площадок; кредитные организации).

Диссертантом обосновывается необходимость совершенствования требований к организационной структуре заказчиков и правового статуса уполномоченных в сфере закупок лиц (контрактных управляющих, работников и руководителей контрактной службы, членов комиссий по осуществлению закупок, иных должностных лиц заказчиков, уполномоченных в сфере закупок).

В третьем параграфе **«Административные процедуры в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд»** автором осуществляется систематизация административных процедур, устанавливающих порядок организации и проведения закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.

Показано, что облечение деятельности органов публичной власти, организаций и должностных лиц, выступающих участниками контрактной системы, в административно-процедурную форму связано с необходимостью обеспечения законности, эффективности и результативности при реализации ими административных полномочий в рамках функционирования контрактной системы.

Анализ правовой природы, характера правового воздействия и функциональной направленности административных процедур реализации контрактной системы позволил объединить их в пять групп: нормотворческие; организации закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд; осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд; контрольно-надзорные; юрисдикционные.

Диссертантом констатируется наличие в законодательстве о контрактной системе как административных процедур, содержащих избыточные административные действия (элементы административной процедуры), так и административных процедур, содержащих пробелы. В целях устранения указанных недостатков правового регулирования предложены изменения в Закон о контрактной системе.

Вторая глава диссертации **«Административно-правовые средства обеспечения законности при реализации контрактной системы»** состоит из трех параграфов и посвящена анализу организационно-правовых способов, используемых органами публичной власти для обеспечения точного и неуклонного соблюдения законодательства о контрактной системе, охраны интересов участников контрактной системы, восстановления их нарушенных прав.

В первом параграфе **«Обжалование действий (бездействия) участников контрактной системы»** автор анализирует процедуры обжалования действий (бездействия) участников контрактной системы.

На основе изучения законодательства и правоприменительной практики показано, что применение специального порядка досудебного обжалования действий (бездействия) участников данной системы, обеспечивающего оперативность, возможность приостановления обжалуемых действий (бездействия), транспарентность, состязательность, независимость и объективность, ограничено по (1) предмету обжалования; (2) субъектам, имеющим право на обращение с жалобой; (3) субъектам, чьи действия (бездействие) подлежат обжалованию.

В результате в значительном числе случаев участники контрактной системы лишены эффективного и оперативного способа защиты и восстановления своих прав.

Определена правовая природа специального порядка досудебного обжалования действий (бездействия) участников данной системы (административно-правовая форма защиты гражданских прав), которая

исключает его применение при обжаловании действий (бездействия) контрольных (надзорных) органов. Показано, что специфика данных действий (бездействия) как предмета административного обжалования обуславливает необходимость формирования отдельного специального порядка их досудебного обжалования.

Во втором параграфе **«Государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»** автором исследуется механизм государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства о контрактной системе.

Диссертантом выявляются и анализируются различные виды контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой органами публичной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. В результате автор приходит к выводу, что механизм государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства о контрактной системе включает в себя (1) ведомственный контроль; (2) вневедомственный контроль (аудит и мониторинг в сфере закупок), (3) административный надзор (контроль в сфере закупок); (4) прокурорский надзор и (5) судебный контроль.

Анализ практики обеспечения законности при реализации контрактной системы позволил охарактеризовать административный надзор (контроль в сфере закупок) в качестве базового элемента механизма государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства о контрактной системе.

В ходе исследования проблем разграничения полномочий между органами публичной власти по осуществлению административного надзора (контроля в сфере закупок) автор определяет оптимальную модель организации такого надзора, которая 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.

Обращение к практике и результатам административного надзора (контроля в сфере закупок) показало, что он преимущественно осуществляется в форме текущего и последующего контроля и ориентирован на выявление и пресечение правонарушений, что не соответствует современным подходам к организации государственного контроля (надзора) в Российской Федерации. В целях повышения эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов предложено формирование полноценной системы профилактики обязательных требований в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В третьем параграфе **«Административная ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе»** автор анализирует административную ответственность в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, а также иные меры административного принуждения.

Диссертантом определяется совокупность составов административных правонарушений, связанных с нарушением законодательства о контрактной системе. Производится отграничение указанных составов административных правонарушений от смежных с ними правонарушений, имеющих иные объекты. Сделан вывод о целесообразности обособления составов административных правонарушений, связанных с нарушением законодательства о контрактной системе, в отдельной главе нового КоАП Российской Федерации. Выявлены основания для административной деликтолизации отдельных деяний, совершаемых в рамках реализации контрактной системы.

Обосновывается, что включение в реестр недобросовестных поставщиков не может рассматриваться в качестве меры административной ответственности, поскольку по своей правовой природе является мерой административного предупреждения. Предложены возможные подходы к

совершенствованию порядка ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Диссертантом обосновывается, что законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях в части функционирования контрактной системы не обеспечивает надлежащей реализации принципа соразмерности административного наказания характеру и степени общественной опасности административных правонарушений. В целях обеспечения его реализации предложены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

В **заключении** изложены итоги и отражены основные выводы исследования, определены перспективы дальнейшей разработки темы.

**Основные положения диссертационного исследования отражены в научных публикациях автора:**

*Научные статьи в рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:*

1. *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 (1,9 п. л.).

2. *Беляева О. А., Кабытов П. П., Кузнецов В. И.* Правовое регулирование государственного оборонного заказа: цивилистический и административно-правовой аспекты // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 60–72 (1,1 п. л.).

3. *Кабытов П. П.* О направлениях совершенствования государственного (муниципального) контроля в сфере государственных

и муниципальных закупок // Административное право и процесс. 2017. № 10. С. 70–76 (0,8 п. л.).

4. *Кабытов П. П.* Государственные закупки в условиях Евразийского экономического союза // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 5 (66). С. 104–109 (0,7 п. л.).

5. *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 (0,9 п. л.).

*Научные публикации в монографиях:*

6. *Кабытов П. П.* К вопросу об участии субъектов малого предпринимательства в государственных и муниципальных закупках // Государство и бизнес в системе правовых координат: монография / А. В. Габов, В. Н. Литовкин, О. В. Гутников и др. М.: ИНФРА-М, 2014. С. 257–261 (0,2 п. л.).

*Научные статьи в иных изданиях:*

7. *Кабытов П. П.* Обжалование включения в реестр недобросовестных поставщиков // Комментарий практики рассмотрения экономических споров (судебно-арбитражной практики). Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Москва, 2017. С. 141–148 (0,4 п. л.).

*Публикации в сборниках материалов международных научно-практических конференций:*

8. *Кабытов П. П.* Административная ответственность в сфере закупок // Сборник материалов Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы и перспективы административного и

административно-процессуального права». М.: РГУП, 2020. С. 227–232 (0,2 п. л.).

9. *Кабытов П. П.* Обеспечение доверия к информации в сфере государственных (муниципальных) закупок // Сборник материалов Международной научно-практической конференции «Единая цифровая среда доверия – правовые аспекты» (г. Москва, 23 мая 2019 г.). М., 2020. С.??–?? (0,4 п. л.).