

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Юридический институт
Кафедра «Теория государства и права,
конституционное и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой
_____ Е.В. Титова
_____ 20__ г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНТРАКТНОЙ
СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК**
ЮУрГУ – 40.04.01.2020.324 Юм

Руководитель магистерской
диссертации
к.ю.н., доцент кафедры
_____ К.И. Акентьева
_____ 20__ г.

Автор магистерской
диссертации
магистрант группы Ю-324
_____ Н.В. Ильина
_____ 20__ г.

Нормоконтролер
_____ В.П. Худякова
_____ 20__ г.

АННОТАЦИЯ

Ильина Н.В.. Магистерская диссертация «Административная ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок»: ЮУрГУ, Ю-324, 100 с., библиогр. список – 78 наим.

Объектом исследования послужили общественные отношения, складывающиеся в сфере осуществления закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

Цель данной магистерской диссертации – исследовать современные проблемы, связанных с административной ответственностью за нарушение законодательства о государственной контрактной системы в теоретическом и практическом аспекте.

В работе поставлены следующие задачи:

- изучить понятие и специфику работу участников государственной закупки;
- рассмотреть природу государственной закупки с точки зрения административного подхода к изучению причин правонарушений в данной сфере;
- выявить основные проблемы, оказывающие влияние на работу участников государственной закупки и требующих немедленного вмешательства со стороны экономических и юридических ведомств;
- рассмотреть на примере судебной практики причины совершения административных правонарушений участниками государственной закупки;
- провести анализ данных примеров и внести предложения по усовершенствованию механизма регулирования государственных закупок.

Ключевые слова: государственные закупки, контрактная система закупок, административная ответственность.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК	
1.1 Правовые предпосылки перехода к контрактной системе в сфере закупок	10
1.2 Виды ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок	23
Выводы по главе 1	33
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК	
2.1 Виды административных правонарушений за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок	35
2.2 Контрольные органы в сфере государственных закупок	48
Выводы по главе 2	57
ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК	
3.1 Анализ судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок	60
3.2 Пути совершенствования правового регулирования административной ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок	74

Выводы по главе 3.....	82
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	84
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	88

ВВЕДЕНИЕ

На сегодняшний день актуальным является вопрос изменения законодательства о проведении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд в целях усовершенствования механизма их проведения для повышения эффективности и снижения уровня правонарушений, существующих на данный момент в этой сфере.

Одним из важнейших условий формирования стабильности жизни страны является грамотное и законное осуществление государственных закупок ее участниками: должностными лицами, уполномоченными совершать действия по осуществлению закупки, являясь представителями государства, и исполнителями (подрядчиками, поставщиками).

Вышеназванные субъекты государственной закупки, являясь сторонами государственного контракта, обязуются проводить все действия, связанные с процессом осуществления закупки открыто и честно, что обусловлено специальными принципами, на которых в свою очередь и основывается механизм современной контрактной системы Российской Федерации.

Переход к данной контрактной системе был сложен для государства, что объясняется несовершенством законодательства, являющегося регламентом деятельности участников государственного заказа.

Главными недостатками системы регулирования процесса государственных закупок в конце XX начале XXI века в Российской Федерации на наш взгляд можно назвать:

- отсутствие необходимой квалификации у специализированного ведомства, отвечающего за размещение государственных заказов у конкретного поставщика;
- несформированность системы наказаний за административные нарушения в сфере госзакупок;

– неведение статистических баз данных и архивной документации, а также отсутствие сбора и дальнейшего хранения иной информации о проведении государственных закупок.

На наш взгляд, вышеперечисленные недостатки системы размещения и осуществления государственных заказов отрицательно влияли на деятельность органов, контролирующих процесс законного проведения закупки для государственных и муниципальных нужд, а также не позволяли создать соответствующие условия для возможности проведения анализа причин возникающих в данной сфере административных правонарушений, что в свою очередь смогло повлиять на разработку грамотной методологической базы для эффективного, прозрачного и результативного осуществления государственных закупок.

Именно поэтому переход к контрактной системе закупок, а также один из важнейших нормативно-правовых актов, регулирующих данную сферу, Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для удовлетворения государственных и муниципальных нужд», можно назвать столь значимыми для функционирования всей государственной системы. Принятие Закона № 44-ФЗ можно назвать новым этапом усовершенствования системы государственных заказов. В магистерском исследовании рассматриваются административные правонарушения, ответственность за которые регулируется данным законом.

Актуальность исследования обусловлена необходимостью введения новых мер по регулированию и предотвращению проблем в области государственных закупок, существующих на данный момент и являющихся причинами первостепенной важности относительно административных правонарушений, возникающей в рассматриваемой нами сфере. Процесс усовершенствования механизма по осуществлению государственных закупок становится основополагающей задачей для контрактной системы, как сегодня, так и в перспективе.

Цель данной магистерской диссертации – исследовать современные проблемы, связанных с административной ответственностью за нарушение законодательства о государственной контрактной системы в теоретическом и практическом аспекте.

В работе поставлены следующие задачи:

- изучить понятие и специфику работу участников государственной закупки;
- рассмотреть природу государственной закупки с точки зрения административного подхода к изучению причин правонарушений в данной сфере;
- выявить основные проблемы, оказывающие влияние на работу участников государственной закупки и требующих немедленного вмешательства со стороны экономических и юридических ведомств;
- изучить систему и полномочия органов контроля за осуществлением государственной закупки;
- изучить методологическую базу, состав и порядок проведения контрольных мероприятий;
- рассмотреть на примере судебной практики причины совершения административных правонарушений участниками государственной закупки;
- провести анализ данных примеров и внести предложения по усовершенствованию механизма регулирования государственных закупок.

В процессе написания магистерского исследования нами были использованы такие методы, как:

- метод системно-правового анализа;
- метод доктринального и сравнительного исследования;
- метод анализа и синтеза выработанных теоретических концепций и практики применения законодательства Российской Федерации при рассмотрении вопросов, касающихся сферы государственной контрактной системы.

Объектом исследования послужили общественные отношения, складывающиеся в сфере осуществления закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

Предметом исследования выступили нормативно-правовые акты Российской Федерации, регулирующие деятельность участников государственной закупки.

Методологическую основу исследования составили общенаучные (анализ и синтез) и специальные методы познания (системный, сравнительно-правовой, формально-логический, формально-юридический).

Эти методы позволили всесторонне и комплексно проанализировать предмет исследования, сделать выводы и предложить практические рекомендации.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что полученные результаты могут служить методологической и теоретической базой для дальнейших научно-практических исследований в сфере государственной контрактной системы.

Указанная проблематика нашла отражение в работах Акентьевой К.И., Змиевского Д.В., Кайля А.Н., Кирпичева А.Е., Мельникова В.В, Отнюковой Г.Д., Тибиловой М.М., Чваненко Д.А. и др.

Теоретическая значимость работы заключается в привлечении внимания к рассматриваемой проблеме со стороны правовых и финансовых ведомств.

Исследование темы «Административная ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок» позволяет обратить внимание правоведов на существующие на сегодняшний день проблемы, имеющиеся в рассматриваемой нами сфере, в чем, несомненно, также заключается теоретическая значимость работы.

Практическая значимость исследования выражается в том, что сделанные выводы предложения находятся в русле перспективных тенденций по формированию эффективного инструментария осуществления государственных закупок, который был бы оснащен необходимой для органов государственного

контроля за реализацией закупок для нужд государства методологической базой, нацеленной на результативности, прозрачность, целесообразность трат государственных ресурсов.

На основе исследования автором сформулированы некоторые предложения по совершенствованию процесса осуществления государственной закупки.

По теме диссертации опубликована статья, в которой нашло отражение теоретические принципы и результаты работы: «Проблема гарантий прав общественных организаций в ходе осуществления контроля за проведением государственных закупок».

Магистерская диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и библиографического списка.

ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

1.1 Правовые предпосылки перехода к контрактной системе в сфере закупок

В период существования условий централизованного планирования экономики государства, страна не нуждалась в конкурсном методе осуществления государственных закупок. Однако в 90-е годы XX века необходимость в них возникла в виду государственного перехода к рыночной экономике.

Изначально действия в сфере закупок товаров для нужд государства регулировались Федеральным законом от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», согласно которому регламентировались обобщенные правовые и финансовые принципы данных взаимоотношений, равно как и порядок процесса формирования и дальнейшего исполнения государственных заказов на контрактной основе¹. Это продолжалось до момента принятия части II Гражданского кодекса Российской Федерации, которая включает в себя указания по рассматриваемому нами вопросу².

В Законе № 60-ФЗ прописывалось обязательства государственных заказчиков по привлечению к конкурсным программам представителей малого предпринимательства. Однако со стороны правового механизма исполнение данной обязанности никак не отслеживалось и подобные нарушения не пресекались.

В то же время был снят запрет на участие в торгах для иностранных поставщиков, однако для них были установлен специальный режим, согласно которому они участвовали в государственных закупках наравне с российскими

¹Федеральный закон Российской Федерации от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 34. - Ст. 3540.

² Гражданский кодекс Российской Федерации от 26 января 1996 года № 14-ФЗ Часть вторая // Российская газета. – 2008. – 22 мая.

исполнителями и поставщиками, в том случае, если это не противоречило действующим международным договорам и федеральным законам. Запрет оставался на допуск иностранных подрядчиков и исполнителей к торгам на государственные закупки в сфере обороны и безопасности Российской Федерации.

Первой реформой механизма государственных закупок можно назвать издание Указа Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд». В нем прописывался порядок размещения заказов на закупку определенных товаров и услуг для страны на торгах¹.

Согласно ему, заниматься формированием запросов на государственные закупки могли либо государственные заказчики, либо юридические лица, получившие от государственных заказчиков на конкурсной контрактной основе часть их полномочий в сфере государственных закупок.

Такие изменения были предприняты в целях усовершенствования эффективности расходования средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов и внебюджетных фондов субъектов Российской Федерации.

Во исполнение этих же задач были утверждены Распоряжения Правительства Российской Федерации от 24 июля 1997 г. № 1047-р² и методические рекомендации по проведению торгов на закупку товаров и работ, предварительному специализированному отбору поставщиков и подрядчиков, которые, однако, не были опубликованы.

¹Указ Президента Российской Федерации от 08 апреля 1997 года № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» (вместе с «Положением об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд») // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 15. - Ст. 1756.

²Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 июля 1997 года № 1047-р «О методических рекомендациях по вопросам, связанным с организацией закупки товаров (работ, услуг) для государственных нужд» // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 32. - Ст. 3814.

Указ «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» стал важным инструментом для рационального сокращения и экономии расходования средств из государственного бюджета при размещении заказов государства и способствовал формированию единого алгоритма проведения конкурсных торгов на закупки страны. Именно Указ № 305 стал ориентиром для дальнейшего развития государственного рынка товаров и услуг.

Однако необходимо отметить и ряд недостатков, имеющих при регламенте Указа № 305, а именно необходимость в установлении:

- действующих на практике мер определенного наказания за нарушения в рассматриваемой нами сфере закупок;
- квалифицированного департамента, отвечающего за размещение заказов у конкретного поставщика;
- статистики и любых других данных о государственных закупках.

С целью решения возникающих ввиду возникновения проблем по данным вопросам был издан Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», благодаря которому на законодательном уровне было закреплено положение о порядке и сроках самого процесса конкурсного формирования и дальнейшего размещения государственного заказа. Данный регламент включал в себя регулирование финансово-правовых отношений между государственным заказчиком и поставщиками во всем процессе их сотрудничества, начиная с этапов проведения торгов, заканчивая выполнением работ исполнителями¹.

Следующая волна реформ напрямую связана с деятельностью Г.О. Грефа и И.Ю. Артемьева в 2004 году.

¹Федеральный закон Российской Федерации от 06 мая 1999 года № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 19. - Ст. 2302 (утратил силу с 31.12.2005).

Так, посредством их влияния Государственной Думой был принят Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». В идеи этого закона о государственных закупках лежат принципы как проведения конкурсной программы по размещению госзаказов, так и ответственности за правонарушения законодательства в рассматриваемой нами сфере закупок¹.

Благодаря Закону № 94-ФЗ в сфере государственных закупок:

- был введен этап прогнозирования государственных нужд (на период не менее 5 лет), создание планов удовлетворения государственных нужд и планов-графиков закупок;

- были введены требования к публичному обоснованию заказчиками начальной цены контракта, способа проведения конкурсной процедуры и других существенных условий закупки;

- ввелись нормирования закупок для обеспечения внутренних нужд государственных органов;

- был создан института общественного контроля государственных закупок (именуемый как Совет по федеральной контрактной системе);

- был введен критерий профессионализации и квалифицированности сотрудников сферы государственных закупок и персональной публичной ответственности заказчика;

- расширился перечень ответственности за нарушения в сфере государственных закупок (четкое разделение групп правонарушений в зависимости от характера и степени тяжести совершенного деяния на такие виды ответственности, как: дисциплинарная, гражданско-правовая, административная и уголовная);

¹Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 года № 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.

- были созданы справедливые условия для конкуренции, в том числе обеспечивался свободный доступ к конкурсной программе для новых исполнителей;
- обеспечивалось исполнение принципа прозрачности закупок: подробная информация о проведении конкурсной программы размещалась на Общероссийском официальном сайте www.zakupki.gov.ru;
- велась активная борьба с коррупцией, включая новые методы выявления правонарушений в данной сфере;
- осуществлялся запрет на учет квалификационных критериев и репутации при выборе исполнителя;
- была создана единая база исполнителей и государственных заказчиков на Общероссийском официальном сайте www.zakupki.gov.ru.

По мнению В.В. Мельникова, особенностью Закона № 94-ФЗ являлась его направленность на «урегулирование отношений, связанных с формированием и дальнейшим размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд¹».

Также отличительной особенностью Закона № 94-ФЗ от Закона № 97-ФЗ является прописанная в нем вариативность способов размещения заказов на государственные закупки. Так, помимо конкурсов, было регламентировано проведение аукционы (включая электронные аукционы) и запрос котировок, запросы на товарных биржах, закупках у единственного поставщика, проводимые без осуществления торгов.

Аукционы и размещение государственных заказов на биржах товаров, работ и услуг, необходимых для удовлетворения государственных нужд, назывались законодательными «новеллами»². Так, Закон № 97-ФЗ отдавал приоритет проведению конкурсных программ в качестве способа размещения заказа (ч. 2 ст. 10).

¹Мельников, В.В. Институциональная трансформация механизма государственных закупок в постсоветской России. / В.В. Мельников.- Новосибирск: НГТУ, 2008. -С. 45.

²Отнюкова, Г.Д. Госзаказ есть противоречия / Г.Д. Отнюкова. // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2007. - № 3. -С. 35.

Большое значение в становлении основ ответственности за правонарушения законодательства о контрактной системы в сфере государственных закупок имел Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Он регламентирует принципы правовой защиты прав субъектов, в том числе в нем конкретизированы понятия «необоснованно высокая цена финансовой услуги», «необоснованно низкая цена финансовой услуги»¹.

В дальнейшем принятие такого документа, как Постановление Правительства «Об утверждении Положения о взаимодействии государственных и муниципальных заказчиков, органов, уполномоченных на осуществление функций по размещению заказов для государственных или муниципальных заказчиков, при проведении совместных торгов» от 27 октября 2006 года РФ № 631 смогло оказать влияние на упорядочение процесса отношений государственных и муниципальных заказчиков и органов, в полномочия которых входит размещение государственных и муниципальных заказов при реализации заказов на поставку идентичных товаров и исполнения идентичных услуг путем проведения общих конкурсных программ², что также позволило подвергнуть данный процесс размещения государственных и муниципальных заказов более строгой процедуре проверки в целях предотвращения правонарушений в сфере государственных контрактов.

Важное значение в функционировании системы государственного заказа имел составление перечня товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, формирование и размещение заказов на которые осуществляется у субъектов малого предпринимательства.

¹Федеральный закон Российской Федерации от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 31 (1 ч.). - Ст. 3434.

²Постановление Правительства Российской Федерации от 27 октября 2006 года № 631 «Об утверждении Положения о взаимодействии государственных и муниципальных заказчиков, органов, уполномоченных на осуществление функций по размещению заказов для государственных или муниципальных заказчиков, при проведении совместных торгов» // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 44. - Ст. 4602.

Названный нами перечень был зафиксирован 4 ноября 2006 г. в постановлении Правительства РФ № 642. Помимо этого, распоряжением Правительства РФ от 27 февраля 2008 № 236-р был сформирован перечень товаров (работ, услуг), формирование и размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется исключительно путем проведения такой формы конкурсных мероприятий, как аукцион.

В целях борьбы с коррупцией в рассматриваемой нами сфере 20 апреля 2007 г. была принята следующая поправка к Закону «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», задачей которой была необходимость повысить уровень прозрачности на рынке государственных заказов.

По итогу, благодаря принятию указанной нами поправки было разрешено участие в государственных закупках компаниям с иностранным капиталом, среднему и малому бизнесу, включая индивидуальных предпринимателей, а также общественным организациям.

При проведении торгов были приняты новые приемы: с этого момента государственная закупка могла быть разделена на несколько позиций (лотов), на каждый из которых заключался отдельный контракт, в реализации которых могли участвовать разные компании без необходимости создания консорциума или иных видов сотрудничества, как было раньше, что усложняло и саму работу по исполнению государственного заказа, и дальнейшие проверки на выявление правонарушений в выполненной работе.

Так же в методику борьбы с коррупционными действиями входили следующие приемы:

- ставки на осуществление единых стандартных процедур закупок с сокращением возможностей государственных заказчиков каким-либо образом влиять на выбор исполнителей;

- выбор исполнителей по критерию наименьшей стоимости с целью повышения уровня прозрачности и, таким образом, обеспечения одноименного принципа, государственных закупок и вследствие этого ограничения

возможностей любой формы влияния со стороны должностных лиц, представляющих государство;

– применение определенных мер наказания по отношению к представителям государства, размещающим федеральные заказы на торгах, а также к членам конкурсных комиссий за правонарушения законодательства, предусмотренные Законом № 94-ФЗ¹.

Соблюдение законности при определении порядка принятия решений о заключении долгосрочных государственных или же муниципальных договоров о закупках на оказание услуг или выполнения работ, равно как и при соблюдении длительности производственных работ, время оказания которых превышает период действия прописанных в контракте лимитов обязательств со стороны исполнителя регламентируется положениями Постановления Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 978.

В данном Постановлении прописано, что долгосрочные государственные и муниципальные контракты обязаны заключаться сторонами на тот срок и в пределах той суммы денежных средств, которые были установлены решениями Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ или местной администрации муниципального образования соответственно².

Исполнение законодательства о контрактной системе в сфере государственных закупок так же обеспечивается посредством Гражданского кодекса РФ и Бюджетного кодекса РФ.

Необходимо отметить, что согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ расходные обязательства определяются как «обусловленные законом, нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности Российской Федерации, ее субъекта, муниципального образования предоставить

¹Кайль, А.Н. Правила размещения государственных и муниципальных заказов. / А.Н. Кайль.- М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2008. -С. 156.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 978 «Об утверждении Правил принятия решений о заключении долгосрочных государственных (муниципальных) контрактов на выполнение работ (оказание услуг) с длительным производственным циклом» // Собрание законодательства РФ. – 2007. - № 31. – С. 4059.

физическим или юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления, иностранным государствам и иным субъектам международного права средства соответствующего бюджета»¹.

Рассматривая Гражданский кодекс Российской Федерации как одно из средств обеспечения исполнения законодательства о контрактной системе в сфере государственных закупок, можно смело заявить, что почти все положения Гражданского кодекса нацелены на регулирование данных договоров, ввиду того, что контракты о закупках как вид сделки являются гражданско-правовым договором.

К обязательствам сторон, которые возникают вследствие заключения между ними контракта, применяются общие положения об обязательствах, если иное не предусмотрено общими правилами о договорах и специальными правилами об отдельных видах договоров (пп. 2, 3 ст. 420 ГК РФ).

В соответствии с п. 2 ст. 763 Гражданского кодекса Российской Федерации по государственному или муниципальному контракту на выполнение подрядных работ для государственных или муниципальных нужд подрядчик берет на себя ответственность за выполнение строительных, проектных и других связанных со строительством и ремонтом объектов производственного и непроизводственного характера работ и передачи их государственному или муниципальному заказчику. В то же время государственный или муниципальный заказчик обязуется принять выполненные работы и оплатить их или обеспечить их оплату.

П. 2 ст. 527 ГК РФ предписывает обязательное заключение договора по государственным закупкам для исполнителя (поставщика) в предусмотренных законом случаях, а также при условии возмещения государственным заказчиком всех затрат и убытков, которые может понести исполнитель (поставщик) в случае невыполнения государственного контракта или в связи с непредвиденными обстоятельствами в процессе выполнения государственного контракта.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 31. – Ст. 3823.

Необходимо отметить спорный характер данного момента, так как возмещение убытка для исполнителя (поставщика) в таком конкретном случае не соответствует специфике гражданско-правовой ответственности. То есть здесь нельзя выявить противоправность со стороны государственного заказчика. В связи с этим в юридической литературе возникают дискуссии о способах возмещения понесенных исполнителем (поставщиком) убытков.

Согласно положениям ст. ст. 711 и 720 ГК РФ, государственный заказчик обязуется оплатить выполненную исполнителем (подрядчиком) работу (услуги) после приемы результатов данных работ (услуг) в установленные ранее и прописанные в договоре сроки и порядке.

Однако необходимо отметить, что в статьях Гражданского кодекса Российской Федерации некоторые положения противоречили нормам Закона № 94-ФЗ. Данный Закон, который регламентировал условия осуществления государственного контракта, его содержание и порядок его изменения, таким образом, нарушал целостность гражданского законодательства.

В связи с этим был издан Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для удовлетворения государственных и муниципальных нужд», благодаря которому были внесены значимые для правового регулирования в рассматриваемой нами сфере изменения. Принятие Закона № 44-ФЗ можно назвать новым этапом усовершенствования системы государственных заказов.

Одной из задач данного Закона была необходимость разрешить противоречия между ним и положениями Гражданского кодекса РФ.

В связи с этим, согласно ч. 1 ст. 2 Закона № 44-ФЗ, было постановлено, что законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок основывается и на положениях Гражданского кодекса Российской Федерации¹.

¹ Федеральный закон от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 2013. - № 14. – Ст. 1652.

В то же время иные правовые нормы, включенные в другие федеральные законы и нацеленные на урегулирование в данной сфере, обязаны соответствовать нормам Закона № 44-ФЗ.

Однако необходимо учесть, что в Законе № 44-ФЗ так же прописаны специфические нормы, препятствующие применению некоторых положений ГК РФ в сфере государственных закупок. Данное обстоятельство означает нерешенность существующей проблемы противоречий между нормативными актами, что в свою очередь ведет к необходимости государственного заказчика руководствоваться исключительно нормами Закона № 44-ФЗ и возникновению трудностей в процессе выполнения своих обязанностей исполнителем (поставщиком)¹.

К специальным нормам Закона № 44-ФЗ по отношению к нормам ГК РФ на наш взгляд можно отнести несколько положений.

Так, п. 2 ст. 425 Гражданского кодекса гласит, что обе стороны вправе установить, применимы ли условия заключаемого ими договора к их отношениям, возникающим до заключения данного договора, в том случае, если иное не определено законом или же не вытекает из существа соответствующих отношений.

В то же время в п. 3 ст. 3 Закона № 44-ФЗ установлено, что закупка товара, работы или услуги начинается с определения исполнителя и завершается выполнением сторонами обязательств, возложенных на них по подписанному ими государственному контракту. Если же размещение извещения об осуществлении закупки в конкретном случае не предусмотрено Законом № 44-ФЗ, то закупка официально начинается с момента заключения государственного контракта и завершается соответственно исполнением сторонами своих обязательств по

¹Тибилова, М.М. Развитие законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд / М.М. Тибилова. // Экономика. Налоги. Право. – 2016. – №6.[Электронный ресурс] / URL: <https://cyberleninka.ru/article/N/razvitie-zakonodatelstva-rossiyskoy-federatsii-o-kontraktnoy-sisteme-v-sfere-zakupok-tovarov-rabot-uslug-dlya-gosudarstvennykh-nuzhd> (дата обращения: 19.01.2019).

государственному контракту. Таким образом, исполнитель определяется на момент заключения государственного контракта и только с данного момента исполнитель (поставщик, подрядчик) может приступать к выполнению своих обязательств. Данное умозаключение подтверждается и ч. 1 ст. 94 Закона № 44-ФЗ, согласно которой, исполнение государственного контракта включает комплекс мер, реализуемых после его заключения.

В ситуации, когда исполнитель все же приступает к выполнению своих обязательств до момента заключения сторонами государственного контракта, контрольные органы в сфере закупок могут признать такие действия как нарушение требования законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок.

Конечно, благодаря положениям Закона № 44-ФЗ исключается вероятность применения сторонами по государственному контракту п. 2 ст. 425 Гражданского кодекса РФ, которая в свою очередь противоречит требованиям Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹. Несомненно, проведение конкурентных процедур, предписанных Законом № 44-ФЗ, исключает вероятность исполнения какой-либо организацией, возможно, в последствие и не становящейся исполнителем (подрядчиком, поставщиком) определенных работ, относящихся к предмету государственного заказа до момента подписания государственного контракта.

В описанной нами выше ситуации при ссылке на п. 2 ст. 425 Гражданского кодекса при осуществлении конкурентных способов определения исполнителя у государственного заказчика могут возникнуть проблемы.

В определенном случае, если победителем конкурса становится организация, которая приступила к исполнению работ до момента подписания государственного контракта, органы контроля в сфере государственных закупок могут признать заказчика необъективным при определении исполнителя.

¹ Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31. – Ст. 3434.

В связи с этим любым участником торгов в судебном порядке может быть подана жалоба, что в свою очередь приведет к проведению проверки данной государственной закупки, а также в случае выявления нарушения положений Закона № 44-ФЗ и к отмене закупки, а также привлечению виновного к одному из видов ответственности, о которых мы поговорим в п. 2 главы нашего исследования.

В иной же ситуации, если победителем конкурсной программы становится иная организация, не выполнявшая какие-либо работы относящиеся к предмету государственного заказа до момента подписания контракта с заказчиком, будет поставлен вопрос о законности и обоснованности оплаты работ, совершенных другим участником конкурсной процедуры до момента подписания государственного контракта.

В августе 2012 года, еще в период действия Закона № 94-ФЗ, Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации (далее ФАС) опубликовала письмо «Обзор разъяснений законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», в котором изложила свои взгляды касательно недопустимости ссылок на п. 2 ст. 425 Гражданского кодекса при размещении государственного заказа путем проведения конкурентной программы и в случае размещения государственного заказа у единственного исполнителя (подрядчика, поставщика)¹. Так, в нем указывалось, что условия государственного контракта, заключенного в соответствии с положениями Закона о государственных закупках не должны применяться к возникшим до подписания сторонами государственного контракта отношениям.

¹Тибилова, М.М. Развитие законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд / М.М. Тибилова. // Экономика. Налоги. Право. – 2016. – №6.[Электронный ресурс] / URL: <https://cyberleninka.ru/article/N/razvitie-zakonodatelstva-rossiyskoy-federatsii-o-kontraktnoy-sisteme-v-sfere-zakupok-tovarov-rabot-uslug-dlya-gosudarstvennykh-nuzhd> (дата обращения: 19.01.2019).

В то же время благодаря принятию Закона № 44-ФЗ были урегулированы вопросы касательно осуществления процесса государственных закупок на таких стадиях, как планирование и исполнение государственных контрактов, что в свою очередь повлекло за собой тщательную проработку возникновения ответственности в случае выявления правонарушения в рассматриваемой нами сфере, чего не было должным образом предусмотрено в Законе 94-ФЗ, чем и объясняется рост преступлений в системе государственных закупок коррупционного характера.

Таким образом проходило становление и постепенное усиление правового механизма ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок. Как мы видим, в системе правового регулирования данной сферы еще можно выявить несовершенства, влекущие за собой проблемы при осуществлении контрольных мероприятий органами контроля. Однако в целом ее можно охарактеризовать как эффективную систему, предусматривающую регламент взаимоотношений субъектов в сфере государственных закупок и меры по привлечению к различным видам ответственности лиц и организаций, нарушающих действующее законодательство.

1.2 Виды ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок

Согласно ч. 1 ст. 107 Закона № 44-ФЗ, лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации, несут следующие виды ответственности:

- дисциплинарная;
- гражданско-правовая;
- административная;
- уголовная.

Как мы видим, помимо перечисления видов ответственности, статья не регламентирует какие-либо меры наказания в данной сфере.

Более подробного о данных видах ответственности говорится в ч.2 данной статьи, где указывается, что операторы электронных площадок и их должностные лица обязаны возместить убытки, причиненные их неправомерными действиями по разглашению информации, полученной в ходе проведения электронных аукционов. Данное обязательство предписано также положениями ч. 2 ст. 17 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Рассмотрим особенности правового регулирования каждого из видов ответственности за нарушение законодательства в сфере государственных закупок более подробно.

Гражданско-правовая ответственность имеет имущественный характер и распространяется как на физических лиц, так и на юридических. Ч. 4 ст. 34 Закона № 44-ФЗ устанавливает требование обязательного включения в контракт условия об ответственности заказчика и исполнителя (подрядчика, поставщика) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом.

Гражданско-правовая ответственность выражается во взыскании неустойки в форме пени или штрафа. Пеня начисляется в случае просрочки исполнения обязательств, оговоренных контрактом, штрафы – в иных случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения указанных обязательств.

Интересным на наш взгляд является существование в научной юридической литературе дискуссии по поводу характера правовой природы штрафов и пени, возлагаемых на участника государственной закупки в результате возникновения гражданско-правовой ответственности: являются данные выплаты законной или же договорной неустойкой? Например, Кирпичев А.Е. причисляет описанные

выше штрафы и пени к договорной неустойке, аргументируя это тем, что при назначении размера указанных выплат в приоритет ставится воля сторон¹.

Однако другие ученые называют характер таких неустоек законным. Обоснованной, на наш взгляд является точка зрения Д.А. Чваненко, указывающего на то, что «рассматриваемая нами неустойка по своей природе является законной, поскольку, во-первых, ее размер определен волей законодателя, во-вторых, она установлена за вполне конкретные нарушения²».

Вопросы по данной дискуссии были разрешены на заседании Научно-консультативного совета при Арбитражном суде Северо-Западного округа 17 апреля 2015 года, на которой было установлено, что штрафы и пени, предусмотренные ч. ч. 4, 5, 7 и 8 ст. 34 Закона № 44-ФЗ, являются законными неустойками. Совет пришел к выводу, что «размер неустоек определен Законом № 44-ФЗ посредством отсылочных норм и не может быть изменен соглашением сторон»³.

Ст. 12 Закона № 44-ФЗ закрепляет принцип ответственности за результативность удовлетворения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок.

При планировании и осуществлении государственных закупок гражданско-правовая ответственность может устанавливаться по отношению ко всем участникам отношений в рассматриваемой нами сфере, а именно к:

- государственным органам;
- органам управления государственными внебюджетными фондами;

¹ Кирпичев, А.Е. Санкции за нарушение контрактов по законодательству о контрактной системе / А.Е. Кирпичев. // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. М.: Юстицинформ, 2014. – С. 144.

² Чваненко, Д.А. Спорные вопросы, касающиеся гражданско-правовой ответственности по государственному контракту / Д.А. Чваненко. // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Третьей Всероссийской научно-практической конференции (9 июня 2015 г., МГУ имени М. В. Ломоносова). – М.: Юстицинформ, 2015. – С. 163.

³ Рекомендации Научно-консультативного совета при Арбитражном суде Северо-Западного округа по итогам заседания 17 апреля 2015 года [Электронный ресурс] // URL: <https://pravo163.ru/rekomendacii-№nauchno-ko№sultativno-go-soveta-pri-arbitrazhno-m-sude-severo-zapadno-go-okruga-po-itogam-zasedaniya-17-aprelya-2015-goda-provedeniya-spolzovaniem-sistem-videokonferenc-svyazi/> (дата обращения: 21.01.2019 г.).

- муниципальным органам;
- казенным учреждениям;
- иным юридическим и физическим лицам, являющимися субъектами государственной закупки.

Если заказчик не исполняет свои обязательства вовремя, то по отношению к нему начисляется пеня за каждый день данной просрочки со дня, идущего следом после даты истечения прописанного в контракте срока исполнения возложенных на заказчика обязательств.

Ч.5 ст. 34 Закона № 44-ФЗ предписывает сумму пени в размере одной трехсотой ставки рефинансирования Центрального банка РФ, которая действует на день выплаты пеней от невыплаченной в указанный в контракте срок суммы.

Также установление размеров штрафов для заказчика и пеней и штрафов для исполнителя (поставщика, подрядчика) регламентируют положения Постановления Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063 «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом».

Например, в п. 6 данных Правил пеня в случае просрочки исполнения исполнителем (подрядчиком, поставщиком) своих обязательств, прописанных в контракте, устанавливается в размере не менее одной трехсотой действующей на дату уплаты пени ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от цены контракта, уменьшенной на сумму, пропорциональную объему обязательств, предусмотренных контрактом и фактически исполненных исполнителем (подрядчиком, поставщиком).

Сумма штрафа по отношению к исполнителю (подрядчику, поставщику), выполнившему свои обязанности ненадлежащим образом прописывается в

условиях вышеупомянутого контракта в виде фиксированной суммы, и рассчитывается в свою очередь как определенный процент цены контракта или же ее значения в ином случае, согласно п. 5 Правил.

Однако при всей видимости четкого регулирования отношений субъектов государственной закупки, необходимо отметить существование некоторых проблем в сфере правового регулирования гражданско-правовой ответственности за правонарушения законодательства о государственных закупках, что выражается в вычислении сумм штрафов и пеней в случае неисполнения или же исполнения ненадлежащим образом своих обязанностей как государственным заказчиком, так и исполнителем (поставщиком, подрядчиком), прописанных в государственном контракте¹.

Таким образом, проблемы правового регулирования гражданско-правовой ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере государственных закупок далеки от полного разрешения. Особенно это видно на примерах определения размера штрафов и пеней за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, вытекающих из государственного контракта.

Говоря о дисциплинарной ответственности, возникающей в результате совершения какой-либо из сторон государственного контракта правонарушений законодательства в сфере закупок, необходимо сослаться на положения ст. ст. 22 и 192 Трудового кодекса Российской Федерации. Данные статьи характеризуют дисциплинарную ответственность как вид ответственности, к которой может привлечь работодатель своего работника в случае совершения с его стороны дисциплинарного проступка, выражающегося в неисполнении или же ненадлежащем исполнении возложенных на работника трудовых обязанностей, в которых была подтверждена его виновность.

¹ Змиевский, Д.В. Проблемные аспекты механизма гражданско-правовой ответственности сторон государственного (муниципального) контракта / Д.В. Змиевский. // Право и практика. – 2015. – № 2. – С. 76.

Что касается уголовной ответственности, к которой может быть привлечен государственный заказчик или исполнитель (подрядчик, поставщик) в результате грубого нарушения законодательства в сфере государственных закупок, то здесь, в первую очередь, необходимо отметить такие предусматривающие данный вид ответственности законы, как ст. ст. 285.1 и 285.2 Уголовного кодекса Российской Федерации, включенные Федеральным законом «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам юридической ответственности военнослужащих и лиц, имеющих специальные звания» от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ. Положения данных статей устанавливают ответственность за нецелевое расходование как бюджетных средств, так и средств государственных внебюджетных фондов¹.

В апреле 2018 года в Уголовный кодекс Российской Федерации были внесены изменения, касающиеся установления ответственности за нарушения законодательства в сфере государственных закупок².

Данный Закон устанавливает, что уголовная ответственность распространяется на работников заказчика, действующего под руководством положением Закона № 44-ФЗ, и на лиц, совершающих подкуп этих работников в собственных интересах.

К таковым работникам заказчика относятся:

- работники контрактной службы;
- контрактные управляющие;
- члены комиссии по осуществлению закупок;
- лица, осуществляющие приемку товаров, работ, услуг;
- иные уполномоченные лица, представляющие интересы заказчика

в сфере закупок.

¹Федеральный закон от 08 декабря 2003 года № 162-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам юридической ответственности военнослужащих и лиц, имеющих специальные звания» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 50. – Ст. 4848.

²Федеральный закон от 23 апреля 2018 года № 99-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2018. - № 18. – Ст. 2569.

Положениями ст. 200.4 Уголовного кодекса РС устанавливается наказание за злоупотребления в сфере государственных закупок товаров, работа и услуг с целью удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

Так, если работник заказчика совершил определенные противозаконные действия, преследуя корыстные или иные личные интересы, и причинил крупный ущерб, он может понести наказание в виде штрафа на определенную сумму, принудительными работами, лишением права заниматься определенной деятельностью и занимать определенные должности или лишением свободы (максимально до семи лет) в зависимости от степени совершенного им преступления.

Однако необходимо отметить отсутствие четкого определения термина «злоупотребление в сфере государственных закупок» и довольно размытое упоминание «иных уполномоченных лиц» без четкого руководства, кого к данным лицам отнести. Несомненно, такие нечеткие положения ст. 200.4 в будущем способно повлечь за собой возникновение проблем в ходе следственных мероприятий и судебных разбирательств в связи с отсутствием категоричности регламентации идеи данной статьи.

Нами также высказываются опасения, связанные с отсутствием объективной стороны в составе преступлений, предусмотренных ст. 200.4 и как результат данного явления – появление множественных возможностей для деятельности коррупционного характера для должностных лиц.

Согласно ст. 200.5 Уголовного кодекса РФ, совершение подкупа работника контрактной службы, контрактного управляющего или члена комиссии по осуществлению государственных закупок, наказывается штрафом на определенную сумму, принудительными работами, лишением права заниматься определенной деятельностью и занимать определенные должности или лишением свободы (максимально до восьми лет) в зависимости от степени тяжести и характера совершенного им преступления. При этом учитывается, был ли совершен подкуп лицом или лицами по предварительному сговору, был ли причинен крупный или особо крупный ущерб.

Подкупом признается незаконная передача работникам заказчика или тому, кому они укажут, денег, ценных бумаг, иного имущества, незаконные оказание услуг имущественного характера, предоставление других имущественных прав за совершение действий (бездействия) в связи с закупкой по Закону № 44-ФЗ.

Здесь возникает вопрос касательно несоразмерности определения наказания: так, размеры штрафов и других наказаний в отношении простых, неквалифицированных составов для бизнеса в разы выше, чем в отношении злоупотреблений заказчиков.

Например, за подкуп контрактного управляющего штраф предлагается установить от 300 до 500 тыс. руб. Напротив, штраф для заказчика за злоупотребления – от 5 до 200 тыс. руб.

Никаких серьезных замечаний такой материал не вызвал, Правительство поддержало законопроект, что, на наш взгляд, предполагает введение дальнейших поправок в данную статью.

Обратим внимание, что лицо, совершившее подкуп, освобождается от уголовной ответственности, если оно активно способствовало раскрытию и (или) расследованию преступления, добровольно сообщило о его совершении в правоохранительные органы, либо в отношении этого лица имело место вымогательство предмета подкупа.

Кроме того, в этой же норме предусматривается и уголовная ответственность для работников заказчика за то, что они получили предмет подкупа.

За получение денег, других ценностей или услуг работником контрактной службы, контрактным управляющим или членом комиссии по закупкам наказывается штрафом на определенную сумму, принудительными работами, лишением права заниматься определенной деятельностью и занимать определенные должности или лишением свободы (максимально до двенадцати лет) в зависимости от степени тяжести и характера совершенного им преступления.

Крупным размером подкупа признаются сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, превышающие сто пятьдесят тысяч рублей, особо крупным размером подкупа — превышающие один миллион рублей.

Однако необходимо помнить, что уголовная ответственность регламентируется и другими статьями Уголовного кодекса РФ.

Согласно ч. 1 ст. 2.1. Кодекса административных правонарушений Российской Федерации (далее КоАП РФ), административное правонарушение — это противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое в КоАП РФ установлена административная ответственность¹.

Административная ответственность налагается на должностное лицо, если было выявлено совершение им правонарушения, связанное с неисполнением или же ненадлежащим исполнением его служебных обязанностей.

Такой вид ответственности в сфере государственных закупок предусматривается ст. 7.29 КоАП РФ, регламентирующая отношения, связанные с обеспечением государственных и муниципальных нужд в товарах, работах, услугах. Положения данной статьи касаются нарушения порядка осуществления стадий самой процедуры государственных закупок и этапов определения способа размещения и составления требований для выявления исполнителя.

Статьей 24 Закона 44-ФЗ установлено, что заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Порядок определения указанных способов установлен ст. ст. 48, 59, 72, 83, 84, 85, 93 Закона 44-ФЗ. Согласно п. п. 3, 2 ст. 3 Закона 44-ФЗ, закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств обеими сторонами контракта.

¹ Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 195 – ФЗ// Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 1. - Ст. 1.

Ст. 7.29 КоАП РФ предусматривает специальный статус субъектов административных правонарушений, уполномоченных на осуществление функций по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, а именно должностных лиц:

- государственного заказчика;
- федерального органа исполнительной власти;
- органа исполнительной власти субъекта РФ;
- органа местного самоуправления.

Данная статья предусматривает составы административных правонарушений в сфере государственных закупок, образующих несколько видов, о которых мы поговорим в п.1 гл. 2 нашего исследования. Касательно санкций, которые предусматривает ст. 7.29 КоАП РФ, необходимо отметить недостаточную проработку соразмерности штрафов за правонарушения законодательства о размещении государственных заказов в рассматриваемой нами сфере, выраженные в противоправных действиях государственных или муниципальных заказчиков, выполняющих роль членом комиссии по размещению заказов. Более подробно мы поговорим об этих и других проблемах, возникающих в сфере государственных закупок, в 3 главе нашей магистерской диссертации.

Таким образом, ст. 7.29 КоАП РФ является основным законодательным актом, предусматривающим административную ответственность в сфере государственных закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд и служащим с целью выполнения и соблюдения основных постулатов принятия Закона № 44-ФЗ, равно как и предупреждению совершения административных правонарушений и сохранению ответственности за некоторые виды совершаемых правонарушений в данной сфере.

Выводы по главе 1

В процессе изучения становления механизма ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере государственных закупок, нами было выявлено, что работа законодательной власти в данной сфере была нацелена прежде всего на сохранение единомыслия и баланса в идеях касающихся данного вопроса нормативно-правовых актах. Данное обстоятельство касается несовпадения положений Гражданского кодекса Российской Федерации и действующего до 2013 года Федерального закона № 94-ФЗ, о котором нами было рассказано в первом параграфе нашего исследования.

Частично данную проблему смогло урегулировать принятие в 2013 году Федерального закона № 44-ФЗ, однако осталось некоторое несогласование между текстом данного законодательного акта, п. 2 ст. 425 Гражданского кодекса и Закона № 135-ФЗ.

Так мы приходим к выводу, что, несмотря на эффективность существующей на сегодняшний момент системы ответственности за правонарушения законодательства в сфере государственных закупок, данный механизм нуждается в усовершенствовании с целью повышения результативности и качества методики по привлечению к различным видам ответственности лиц и организаций, нарушающих действующее законодательство.

Также нами была дана краткая характеристика видам ответственности за совершение нарушений в рассматриваемой сфере государственных закупок и некоторые положения законодательных актов, регламентирующим различные меры наказания в случае привлечения лица или группы лиц к вышеупомянутым видам ответственности, а именно:

- гражданско-правовой;
- дисциплинарной;
- уголовной;
- административной.

Необходимо отметить ужесточение мер наказания при привлечении к уголовной ответственности, введенные в законодательную систему в 2018 года с целью поддержания и усиления контроля за правонарушениями в сфере государственных закупок.

Однако и здесь органами законодательной власти были допущены пробелы при формулировке положений новых статей Уголовного кодекса Российской Федерации, что на наш взгляд способно вызвать в будущем ряд проблем, связанных с определением состава преступления и лиц, совершивших данное преступление. Такие сомнения вызывает у нас ст. 200.4 УК РФ «Злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для удовлетворения государственных или муниципальных нужд» и ст. 200.5 «Подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок» УК РФ.

В первой главе магистерской диссертации нами кратко был дан перечень статей и законов, устанавливающих административную ответственность за различные виды нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок. В первом параграфе второй главы нашего исследования мы продолжим детальное изучение данных видов правонарушений.

Также мы рассмотрим контрольные органы в сфере государственных закупок, их полномочия и специфические функции во втором параграфе второй главы магистерской диссертации.

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

2.1 Виды административных правонарушений за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок

Как нами уже было сказано ранее, принятие Закона № 44-ФЗ послужило средством для возможности расширения перечня ответственности по отношению к участникам государственных закупок, а также стало мощным инструментом в борьбе с правонарушениями в данной сфере коррупционного и иных видов характера.

Касательно нововведений в области административной ответственности, вступивших в силу в результате принятия Закона № 44-ФЗ, необходимо в первую очередь отметить введение именно персональной ответственности, возложенной на должностных лиц, уполномоченных совершать какую-либо деятельность в ходе осуществления государственной закупки в рамках соблюдения условий заключенного между ними и исполнителем (поставщиком, подрядчиком) государственного контракта.

Вполне естественно, что такое ужесточение системы наказания за правонарушения в сфере государственных закупок было принято с целью снизить количество совершаемых нарушений законодательства о закупках и предупредить в будущем коррупционную деятельность в данной области.

Для исполнения вышеназванных задач ранее был принят и Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 396-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Согласно положению Закона № 396-ФЗ в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, были внесены изменения, которые устанавливали ответственность за нарушения законодательства о контрактной системе в зависимости от определенного этапа осуществления закупок¹.

С момента принятия Закона № 396-ФЗ, Кодекс РФ об административных правонарушениях предусматривает наступление ответственности в процессе принятия решения о методе и в целом об условиях избрания исполнителя (поставщика, подрядчика) в случаях, если контрольными органами будут выявлены определенные виды нарушений и наложение на виновного наказания в зависимости от характера совершенного им деяния и его тяжести. При этом «субъектами правонарушений, описываемых в статьях КоАП РФ, выступают должностные лица государственных органов, уполномоченные осуществлять действия при совершении государственной закупки»².

Так, согласно ч.ч. 1, 2 ст. 7.29 КоАП РФ, в случае совершения правонарушения должностными лицами, уполномоченными осуществлять действия при совершении государственной закупки, в процессе принятия решения о методе избрания исполнителя (поставщика, подрядчика) и определения условий о закупки товаров, исполнения работ или услуг с целью удовлетворения государственных и муниципальных нужд у одного исполнителя (поставщика, подрядчика) влечет за собой выплату административного штрафа в размере от 30 000 до 50 000 рублей.

При этом в случае принятия решения об осуществлении определенных способов определения исполнителя (поставщика, подрядчика), как то:

- конкурс;

¹ Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 396-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 52 (ч. I). – Ст. 6961.

² Курлевский, И.В., Огрина, Г.В. Административная ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере государственных закупок / И.В. Курлевский, Г.В. Огрина. // Теория и практика общественного развития. – 2017. – №4. [Электронный ресурс] / URL: <https://cyberleninka.ru/article/N/admiNistrativNaya-otvetstveNnost-za-NarusheNie-zakoNodatelstva-o-koNtraktNoy-sisteme-v-sfere-gosudarstveNnyh-zakupok> (дата обращения: 08.02.2019).

- закрытый конкурс;
- закрытый конкурс с ограниченным участием;
- двухэтапный конкурс;
- закрытый двухэтапный конкурс;
- закрытый аукцион,

в случае возникновения непредвиденных обстоятельств или нарушения регламента при порядке и сроках направления в специализированный орган касающихся согласования применения одного из вышеназванных видов избрания исполнителя (поставщика, подрядчика) документов влечет за собой выплату со стороны должностных лиц в сфере государственного заказа административного штрафа в размере 50 000 рублей.

Ч. 3 ст. 7.29 КоАП РФ регламентирует наказание в виде административного штрафа в размере от 30 000 до 50 000 рублей, наложенного на должностное лицо, исполняющее деятельность в сфере государственных закупок, в случае выявления контрольными органами нарушения законодательства о контрактной системе в процессе принятия решения о размещении государственного заказа оборонного характера посредством осуществления закрытых торгов без необходимого на то согласования с данным контрольным органом в сфере государственного оборонного заказа, или же при условиях, отличающихся от регламента проведения закрытых торгов, согласованного с контрольным органом.

В иных случаях осуществления государственной закупки, при несоблюдении законодательства о контрактной системе в рассматриваемой нами сфере административная ответственность может наступить в связи с совершением следующих правонарушений.

Согласно положению п.3 ч. 1 ст. 7.30 КоАП РФ, в случае выявления нарушений сроков размещения на портале единой информационной системы в сфере государственных закупок информации и соответствующих документов об условиях проведения мероприятий по определению единственного исполнителя (поставщика, подрядчика) для осуществления государственной закупки, должностное лицо, уполномоченное исполнять деятельность при реализации

государственной закупки, обязано уплатить административный штраф в размере от 3 000 до 30 000 рублей, юридическое лицо – от 10 000 до 100 000 рублей.

Ч. 3 той же статьи КоАП РФ предписывает наложение административного штрафа в размере 50 000 рублей на должностных лиц, уполномоченных исполнять деятельность при реализации государственной закупки, и 500 000 рублей на юридических лиц, также осуществляющих деятельность в данной сфере, в случае выявления контрольными органами нарушения, выраженного в неразмещении соответствующих условиям государственного контракта и относящихся к нему в единой информационной системе в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд.

В случае нарушения положения п.4 ч. 1 ст. 7.30 КоАП РФ при осуществлении порядка предоставления необходимо информации и документов о мероприятии конкурсного характера при определении исполнителя (подрядчика, поставщика) или нарушения при разъяснении текста упомянутой документации и приема заявок и окончательных предложений со стороны потенциальных исполнителей (поставщиков, подрядчиков) на должностных лиц, уполномоченных исполнять деятельность при реализации государственной закупки, и юридических лиц, также осуществляющих деятельность в данной сфере, налагается штраф 15 000 рублей и 50 000 рублей соответственно.

Согласно положению ч. 2 ст. 7.30 КоАП РФ, в случае:

- отклонения заявки на участие в мероприятия конкурсной программы по определению исполнителя (поставщика, подрядчика);
- отказа в допуске к участию в данных мероприятиях, признания поданной заявки на участие в данных мероприятиях не надлежащей согласно положениям конкурсной документации, аукционной документации;
- исключения потенциального исполнителя (подрядчика, поставщика) от участия в данных мероприятиях на основаниях, не прописанных в регламенте, установленном Законом о контрактной системе;
- возможности признания заявки потенциального исполнителя (подрядчика, поставщика) на участие в данных мероприятиях лишь в том случае,

если будет отказано в допуске к участию данного субъекта к мероприятиям определения единственного исполнителя (поставщика, подрядчика);

- нарушения регламента очередности вскрытия конвертов с заявками на участие в мероприятиях определения единственного исполнителя (поставщика, подрядчика);

- нарушения регламента, предписанного в конкурсной документации, рассмотрения и оценивания заявок на участие в вышеупомянутых мероприятиях и окончательных предложений потенциальных исполнителей (поставщиков, подрядчиков);

- должностные лица, уполномоченные исполнять деятельность в ходе осуществления государственной закупки, обязаны выплатить административный штраф в размере 1% максимальной цены контракта для государственных и муниципальных нужд (не менее 5 000 рублей и не более 30 000 рублей).

Если контрольными органами будет выявлено нарушение установленного законодательством о контрактной системе регламента протокола мероприятия по определению исполнителя (подрядчика, поставщика), его форме и содержанию, то положение п.1 ч. 2 ст. 7.30 КоАП РФ предусматривает выплату должностными лицами, уполномоченными исполнять деятельность в ходе осуществления государственной закупки, административного штрафа в размере 10 000 рублей.

В свою очередь положение ч. 4 ст. 7.30 КоАП РФ регламентирует при выявлении и подтверждении не предусмотренных законодательством о контрактной системе правонарушений в сфере:

- порядка рассмотрения и оценивания заявок на участие в мероприятиях по избиранию единственного исполнителя (поставщика, подрядчика);

- способа и сроков подачи окончательных предложений от потенциальных исполнителей (подрядчиков, поставщиков);

- требований ко всем участникам мероприятий по определению исполнителя (поставщика, подрядчика);

- установления размера обеспечения заявок на участие в мероприятиях по определению исполнителя (поставщика, подрядчика);
 - установления размера и способа гарантирования исполнения контракта для удовлетворения государственных и муниципальных нужд;
 - требований о представлении необходимой для конкурсной комиссии всех необходимых документов и информации со стороны участников закупки
- выплату должностными лицами, уполномоченными исполнять деятельность в ходе осуществления государственной закупки, административного штрафа в размере 1% максимальной цены государственного контракта (не менее 5 000 рублей, но не более 30 000 рублей).

Согласно положению п.1 ч. 4 ст. 7.30 КоАП РФ, должностные лица, уполномоченные исполнять деятельность в ходе осуществления государственной закупки, также обязаны выплатить административные штрафы в размере 1% максимальной цены контракта для удовлетворения государственных и муниципальных нужд (в то же время не менее 10 000 рублей, но не более 50 000 рублей) в случае выявления нарушения законодательства о контрактной системе, выражающегося во включении в характеристику объекту государственной закупки требований и рекомендаций касательно внешних и предметных данных, наименований фирм, патентов, образцов, данных о месте нахождения производителя и производства самого объекта закупки, иных требований к касающихся предмета речи информации, услугам, в том случае, если данные требования могут повлечь за собой определенные ограничения в количестве и функциональных возможностей потенциальных исполнителей (подрядчиком, поставщиков), или необходимость введения одного или нескольких лотов государственной закупки, объект которых технологически или иным способом не связанных друг с другом.

В случае нарушения п. 2 ч. 4 ст. 7.30 КоАП РФ на должностных лиц, уполномоченных исполнять деятельность в ходе реализации государственной закупки, осуществляется наложение административного штрафа в размере 3 000 рублей, если будет доказано совершение ими правонарушения законодательства о

контрактной системе, выраженное в нарушении установленного регламента при подписании документации, относящейся к мероприятиям по определению исполнителя (поставщика, подрядчика), или при определении содержания извещения об осуществлении запроса котировок.

При выявлении контрольными органами не предусмотренных законодательством о контрактной системе оснований для:

- отклонения заявки на участие в запросе котировок;
- исключения одного из участников государственной закупки от участия в мероприятиях конкурсного характера по определению исполнителя (поставщика, подрядчика);
- принятия заявки на участие в запросе котировок, предложений от потенциального исполнителя (поставщика, подрядчика), если данному участнику государственной закупки запрещено участвовать в ней;
- осуществления вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсных мероприятиях по определению исполнителя (поставщика, подрядчика) в порядке и сроках не предусмотренных регламентом;
- обеспечения открытого доступа к поданным заявкам и относящимся к ним документам до момента начала государственной закупки;
- рассмотрения и оценивания заявок от участников государственной закупки в порядке и сроках, не предусмотренных регламентом;
- должностное лицо, уполномоченное исполнять деятельность в ходе осуществления государственной закупки, обязано выплатить административный штраф в размере 5% максимальной цены государственного контракта (но не более 30 000 рублей), согласно положению ч. 4 ст. 7.30 КоАП РФ.

Также согласно ч. 7 ст. 7.30 КоАП РФ, в случае признания победителя мероприятий по определению исполнителя (поставщика, подрядчика) при нарушении установленных законодательством о контрактной системе требований, должностное лицо, уполномоченное исполнять деятельность в ходе

осуществления государственной закупки, обязано выплатить административный штраф в размере 50 000 рублей.

Положение ч. 8 ст. 7.30 КоАП РФ регламентирует наложение административного штрафа в размере 30 000 рублей на должностных лиц, уполномоченных исполнять деятельность в ходе осуществления государственной закупки, если в ходе проверки будет выявлено неправомерное сокращение срока для возможной подачи заявок на участие в мероприятиях по определению исполнителя (поставщика, подрядчика) или же отмена определения исполнителя (поставщика, подрядчика) в порядке и сроках, противоречащих положению законодательства о контрактной системе.

В случае выявления нарушений в действиях со стороны оператора электронной площадки в процессе проведения аукциона в электронной форме, что включает в себя и порядок аккредитации участника аукциона такого типа, противоречащих положению законодательством о контрактной системе в сфере закупок, ч. 10 ст. 7.30 КоАП РФ предусматривает административный штраф в размере 300 000 рублей по отношению к данному оператору электронной площадки.

Ч. 11 ст. 7.30 КоАП РФ предписывает наложение административного штрафа в размере 50 000 рублей на должностное лицо, уполномоченное исполнять деятельность в ходе осуществления государственной закупки, в случае осуществления с его стороны государственных закупок у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в размере, составляющем меньший размер, чем то предусмотрено законодательством РФ о контрактной системе.

Согласно положениям ч.ч. 13, 14 ст. 7.30 КоАП РФ, в случае выявления контрольными органами нарушений сроков подписания соответствующих протоколов, составляющихся в ходе проведения мероприятий по определению исполнителя (поставщика, подрядчика), предусмотренных законодательством РФ касательно госзакупок, должностное лицо, уполномоченное выполнять

деятельность в ходе осуществления такой закупки, обязано уплатить административный штраф в размере от 3 000 до 50 000 рублей.

Также Кодекс административных правонарушений Российской Федерации предусматривает административное наказание в случае нарушений порядка ведения реестра государственных контрактов.

Сюда относят нижеописанные виды правонарушений.

Например, в связи с неправомерным включением заведомо ложной информации в общий реестр недобросовестных исполнителей (поставщиков, подрядчиков), должностные лица, совершившие данное деяние, обязаны выплатить административный штраф в размере 50 000 рублей, согласно положению ч.1 ст. 7.31 КоАП РФ.

Ч. 2 той же статьи КоАП РФ предписывает назначение административного штрафа в размере 20 000 рублей, который обязаны оплатить должностные лица, уполномоченные исполнять деятельность в ходе осуществления государственной закупки, в случае совершения ими ненаправления или направления в неположенные сроки информации, которую необходимо внести в реестр недобросовестных исполнителей (поставщиков, подрядчиков) в соответствующие органы. Сюда же относятся и непредоставление или предоставление в неположенные сроки реестра государственных контрактов и предоставление заведомо ложной информации и документации в вышеупомянутые уполномоченные органы.

Статья 7.31.1 регламентирует наступление административной ответственности в смежных с вышеописанными случаями ситуациях, связанных с деятельностью оператора электронного аукциона или должностного лица, уполномоченного исполнять деятельность в ходе осуществления государственной закупки, являющейся нарушением:

– порядка и/или сроков возврата финансовых средств, которые были внесены в качестве обеспечения заявок на участие в мероприятиях по установлению исполнителя (поставщика, подрядчика) – влечет наложение административного штрафа в размере от 5 000 рублей до 15 000 рублей (на

юридических лиц от 30 000 рублей до 90 000 рублей), согласно положению ч. ч. 1, 2 ст. 7.31.1 КоАП РФ;

– порядка и сроков процесса блокирования любых операций по финансовому счету участника государственной закупки – влечет наложение административного штрафа в размере 15 000 рублей, согласно положению ч.3 ст. 7.31.1 КоАП РФ;

– порядка ведения реестра участников аукциона на электронной платформе – влечет наложение административного штрафа в размере 15 000 рублей, согласно положению ч. 4 ст. 7.31.1 КоАП РФ;

– правил документооборота при осуществлении аукциона на электронной платформе – влечет наложение административного штрафа в размере 15 000 рублей, согласно положению ч. 5 ст. 7.31.1 КоАП РФ;

– конфиденциальности информации по участникам государственной закупки до момента разглашения результатов аукциона на электронной платформе оператором данного аукциона или иным должностным лицом, уполномоченным исполнять деятельность в ходе осуществления государственной закупки – влечет наложение административного штрафа в размере 50 000 рублей (на юридических лиц 250 000 рублей), согласно положению ч. 6 ст. 7.31.1 КоАП РФ.

На этапе заключения и изменения контракта для удовлетворения государственных и муниципальных нужд предусматривается административная ответственность за правонарушения определенного вида. Рассмотрим конкретнее каждый из них.

Так, ч. 1 ст. 7.32 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за заключение контракта по итогам избирания исполнителя (поставщика, подрядчика) с нарушением регламентированных условий, что влечет за собой выплату административного штрафа со стороны должностных лиц, уполномоченных исполнять деятельность в ходе осуществления государственной закупки, в размере 1% максимальной цены контракта (но не менее 5 000 рублей и не более 30 000 рублей), а со стороны юридических лиц в

размере 1% максимальной цены контракта (но не менее 50 000 рублей и не более 300 000 рублей).

Согласно положению ч.ч. 1, 2 ст. 7.32 КоАП РФ, в случае выявления правонарушения в сфере контрактной системе о государственных закупках, представляющего собой заключение государственного контракта по результатам избирания исполнителя (поставщика, подрядчика) с нарушением регламентирующих данный процесс условий, в случае, если данное нарушение ведет к дополнительным расходованиям финансовых средств определенных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации или же уменьшению количества и объема заказанных товаров, работ, услуг, должностное лицо, уполномоченное исполнять деятельность в ходе осуществления государственной закупки, обязано уплатить административный штраф в размере двукратного размера дополнительно израсходованных финансовых средств определенных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации или же стоимости заказанных товаров, работ, услуг, количество и объем которых были уменьшены.

Нарушение сроков заключения контракта для удовлетворения государственных и муниципальных нужд или же уклонение от заключения данного контракта влечет за собой наложение административного штрафа на должностных лиц, уполномоченных исполнять деятельность в ходе осуществления государственной закупки, в размере 50 000 рублей, что предусмотрено ч. 3 ст. 7.32 КоАП РФ.

Ч. 4 той же статьи Кодекса административных правонарушений Российской Федерации предусматривает административное наказание в виде штрафа в размере 20 000 рублей для должностных лиц, уполномоченных исполнять деятельность в ходе осуществления государственной закупки, и 200 000 рублей для юридических лиц, в случае внесения с их стороны каких-либо противоречащих законодательству РФ о контрактной систем изменений в условия государственного контракта (увеличение цен заказываемых услуг, работ, товаров).

В случае если подобные изменения привели к дополнительным расходам финансовых средств определенных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации или же уменьшению количества и объема заказанных товаров, работ, услуг, должностное лицо, уполномоченное исполнять деятельность в ходе осуществления государственной закупки, или юридическое лицо обязано уплатить административный штраф в размере двукратного размера дополнительно израсходованных финансовых средств определенных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации или же стоимости заказанных товаров, работ, услуг, количество и объем которых были уменьшены. Возникновение ответственности при совершении данного вида правонарушения предусматривает ч. 5 ст. 7.32 КоАП РФ.

Согласно положению ч. 6 ст. 7.32 КоАП РФ, нарушение порядка расторжения государственного контракта в случае одностороннего отказа от исполнения данного контракта влечет за собой наложение административного штрафа на должностных лиц, уполномоченных исполнять деятельность в ходе осуществления государственной закупки, в размере 50 000 рублей, а на юридических лиц в размере 200 000 рублей.

Положения ст. ст. 7.29.1 – 7.29.2 и ч. 15 ст. 7.30 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации предусматривается административная ответственность за:

- нарушение порядка определение начальной (максимальной) цены контракта по государственному оборонному заказу или в дальнейшем цены данного контракта при размещении государственного оборонного заказа;
- отказ и (или) уклонение единственного исполнителя (поставщика, подрядчика) или уполномоченной организации от заключения государственного контракта по оборонному заказу, в случае, если заключение данного контракта является обязательным для вышеназванных лиц;

– нарушение установленных Правительством РФ сроков размещения государственных заказов на оказание услуг, выполнение работ, поставки товаров по государственному оборонному заказу в размере от 30 000 рублей до 50 000 рублей.

В случае непредоставления информации или предоставления заведомо ложной информации в контролирующий процесс осуществления государственной закупки орган по отношению к виновному лицу предусматривается административная ответственность и влечет за собой штраф в размере 15 000 рублей для должностных лиц, уполномоченных осуществлять деятельность в ходе осуществления государственной закупки, и в размере 100 000 рублей для юридических лиц.

Таким образом, за нарушения законодательства Российской Федерации о заказах с целью удовлетворения государственных и муниципальных нужд применяется административная ответственность, предусмотренная указанными выше положениями на всех этапах размещения заказа.

Мы считаем, что административная ответственность исполняет роль необходимого и довольно эффективного механизма регулирования взаимоотношений, возникающим в процессе осуществления государственного заказа на всех его стадиях, однако она должна быть несколько скорректирована с целью усиления надзора за соблюдением установленного законодательством РФ о контрактной системе порядка заключения государственного контракта в ходе принятия решения о методе и условиях определения исполнителя (поставщика, подрядчика).

На наш взгляд не стоит говорить в этом вопросе о криминализации данного вида правонарушений, в защиту предложения о которой высказываются многие юристы-теоретики. Например, ряд ученых, проводивших исследования законодательства о государственной закупочной деятельности и ответственности за его нарушение, сходятся во мнении, что необходима криминализация описанных в ст. 7.29 КоАП РФ деяний. О необходимости криминализации данных правонарушений говорили в своих заявлениях и представители ФАС РФ.

Ими отмечено, что «совершение преднамеренных действий в целях устранения конкуренции на торгах приводит к наступлению уголовной ответственности»¹.

В третьей главе нашего исследования мы подробнее остановимся на вариантах корректировки административно-правовых норм, регулирующих отношения в области государственных закупок. По нашему мнению, в данную систему необходимо вносить более щадящие изменения, касающиеся соразмерности штрафов за совершенные правонарушителем деяния и выработки единой базовой методики для работы контролирующих органов. Во втором параграфе второй главы магистерской диссертации мы рассмотрим полномочия и обязанности органов, контролирующих действия должностных и юридических лиц в процессе осуществления закупок с целью удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

2.2 Контрольные органы в сфере государственных закупок

Действующим законодательством Российской Федерации в сфере контрактной системы закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд определяется как состав контрольных органов в данной области, так и их функции, цели, полномочия и субъекты, за которыми, собственно и осуществляется контроль.

Самым информативным нормативно-правовым актом мы считаем Закон № 44-ФЗ, раскрывающий систему контрольных органов, освещающий их задачи и обязанности.

Говоря о структуре контрольных органов в области государственных закупок, прежде всего, необходимо рассказать о видах контроля в сфере контрактной системы, который может проводиться как со стороны

¹ Назарова, Д.С. Вопросы криминализации мошенничества в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд / Д.С. Назарова. // Вестник Удмуртского университета. – 2016. – Т. 26, № 3. – С. 118.

уполномоченных государственной властью органов, так и представителями общественных институтов. В Законе № 44-ФЗ выделяются определенные уровни контроля:

- федеральный;
- ведомственный;
- региональный;
- муниципальный.

Так, с момента принятия Закона № 44-ФЗ на федеральном уровне осуществления контроля в сфере государственных закупок контроль проводится:

- Федеральной антимонопольной службой (ФАС);
- федеральными органами государственной власти (Росфиннадзор, Счетная палата Российской Федерации и др.);
- Федеральным казначейством;
- органами управления государственными внебюджетными фондами: Пенсионным фондом РФ, Фондом социального страхования РФ, Фондом обязательного медицинского страхования РФ;
- прокуратурой как общим контролирующим органом за соблюдением законности.

Ведомственный контроль за осуществлением закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд реализуют вышестоящие организации, согласно положению ст. 100 Закона № 44-ФЗ.

Так, план проверочных мероприятий касательно соблюдения законного регламента о планировании и дальнейшем проведении государственных закупок регулируется Правительством Российской Федерации либо высшим исполнительным органом, осуществляющим государственную власть на уровне субъекта государства. Все действия, проводимые данными ведомствами, регламентируются определенными документами¹. Предметом контроля для

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 года № 89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 7. – Ст. 683.

относящихся к данным ведомствам органам власти является соблюдение законности проведения плановых и неплановых проверок подведомственными органами.

На уровне субъектов Российской Федерации деятельность по контролю в сфере контрактной системы реализуют определенные законодательством каждого конкретного региона органы.

Органы, осуществляющие контроль в рассматриваемой нами области на уровне муниципалитета, определяются местными правовыми актами.

Согласно законодательству о контрактной системе, органы внутреннего государственного финансового контроля уполномочены выполнять контроль, обеспечивая:

- соблюдение законодательства РФ и иных нормативно-правовых актов, регулирующих правоотношения в рассматриваемой нами сфере;

- полноту, своевременность и фактическую достоверность своих отчетов об осуществлении государственных и муниципальных проверочных мероприятий.

Опираясь на положение ч. 8 ст. 99 Закона № 44-ФЗ, органы контроля в сфере государственных закупок обязаны следить за:

- соблюдением законности обоснования формирования государственных закупок при составлении планов их проведения;

- правомерным нормированием в сфере закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд;

- назначением разумной максимальной цены государственного контракта на начальном этапе осуществления закупки;

- совершением государственным заказчиком требуемых по законодательству действий и применением соответствующих мер по отношению к исполнителю (подрядчику, поставщику) в случае выявления совершения им противозаконных действий;

- предоставлением со стороны исполнителя (подрядчика, поставщика) соответствующих товаров, услуг или работ, являющимися объектами государственной закупки условиям государственного контракта;

- своевременным, полным и фактически достоверным отражением в документации по учету предоставленных со стороны исполнителя (подрядчика, поставщика) товаров, услуг или работ, являющимися объектами государственной закупки условиям государственного контракта.

Также положением ч. 27 ст. 99 Закона № 44-ФЗ устанавливаются права должностных лиц, уполномоченных совершать контроль в сфере государственных закупок.

Представители контролирующих органов имеют право:

- на запрос и соответствующее получение документации и иной информации, необходимые для осуществления контрольных мероприятий на основании аргументированного запроса;

- посещать помещения и территории организаций и предприятий, участвующих в государственной закупке;

- требовать предъявления в полном объеме товаров, итогов исполненных работ и услуг, являющимися объектами государственной закупки;

- проводить в помещениях и на территориях организаций и учреждений, участвующих в государственной закупке, необходимые мероприятия по контролю (например, экспертизы);

- в случае выявления нарушений законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд формировать и направлять адресатам особые предписания об устранении данных нарушений;

- составлять протоколы по итогам проведения проверок и выявления нарушений законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд;

– направлять в арбитражные суды иски о признании реализованных государственных закупок недействительными, в случае выявления нарушений законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

Одним из наиболее важных органов контроля в сфере государственных закупок является Федеральная антимонопольная служба РФ (ФАС).

Руководствуясь положениями Закона № 44-ФЗ, ФАС РФ и иные федеральные органы внутреннего государственного и муниципального финансового контроля, чьи действия определены в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации, проводят проверочные мероприятия с целью выявления правонарушений в рассматриваемой нами сфере по отношению к:

- государственным заказчикам;
- контрактным службам;
- контрактным управляющим;
- комиссиям по осуществлению закупок (в частности их членов);
- уполномоченным органам;
- уполномоченным учреждениям;
- специализирующимся в данной области организациям;
- операторам электронных площадок,

т.е. по отношению к субъектам контроля в сфере государственных закупок.

Также необходимо упомянуть, что ФАС РФ уполномочена осуществлять контроль и в области государственного оборонного заказа¹.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 августа 2013 года № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» - Собрание законодательства РФ. - 2013 - № 35 - Ст. 4514.

Преследуя цели, поставленные нормативно-правовыми актами, относящимися к контролю за соблюдение законодательства о контрактной системе в сфере закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд, ФАС РФ выполняет возложенные на нее задачи, осуществляя:

- плановые и внеплановые контрольные проверки субъектов контрактной системы государственных закупок;
- рассмотрение жалоб и обращений, поступающих от заказчиков, по поводу включения в реестр недобросовестных поставщиков сведений о них¹;
- привлечение к административной ответственности за выявленные в ходе проверок нарушения законодательства о контрактной системе в сфере государственных закупок.

Таким образом, ФАС РФ является одним из органов системы контроля за законным осуществлением государственных закупок товаров, услуг и работ, к которым также относится и Федеральное казначейство Российской Федерации.

В соответствии с законодательством о контрактной системе Федеральное казначейство исполняет ряд функций и выступает в роли:

- органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ;
- органа внутреннего государственного финансового контроля.

Федеральное казначейство сотрудничает с органами управления государственными внебюджетными фондами (Пенсионным фондом РФ, Фондом социального страхования РФ, Фондом обязательного медицинского страхования РФ) согласно положению ч.5 ст. 99 Закона № 44-ФЗ.

Их действия нацелены на осуществление проверочных мероприятий по отношению к государственным заказчикам (должностным лицам, уполномоченным исполнять действия в сфере заказа для

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 года № 1062 «О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)» // Собрание законодательства РФ. - 2013. - № 48. - Ст. 6265.

удовлетворения государственных и муниципальных нужд), федеральным бюджетным и автономным учреждениям, федеральных государственных унитарных организаций, реализующих государственные закупки¹. При этом необходимо уточнить, что, согласно положениям ч. 2 ст. 166.1 Бюджетного кодекса РФ и ч. 7 ст. 99 Закона № 44-ФЗ, Федеральное казначейство уполномочено проводить контрольные мероприятия и по отношению к финансовым органам и органам управления государственными внебюджетными фондами.

Выполняя функции органа, проводящего контроль законности действий подконтрольного субъекта в сфере кассового обслуживания исполнения бюджета Российской Федерации, Федеральное казначейство контролирует соответствие и достоверность информации о размерах финансового обеспечения, зарегистрированного в плане государственных закупок, информации о данных размерах, указанных в утвержденном и предоставленном исполнителю (поставщику, подрядчику) государственном контракте².

Также, согласно положению ч. 5 ст. 99 Закона № 44-ФЗ, Федеральное казначейство занимается контролем соответствия информации о процессе осуществления государственной закупки на всех ее этапах проведения, включая сверку документов (плана закупки, планов-графиков, извещениях, протоколах, реестрах).

Федеральное казначейство уполномочено проводить контрольные мероприятия, нацеленные на выявление нарушений законодательства о контрактной системе касательно размещения всех необходимой для открытого доступа информации о течении проведения государственной закупки в единой

¹Павелин, А.В. Казначейский контроль в сфере закупок. / А.В. Павелин. // Силловые министерства и ведомства: бухгалтерский учет и налогообложение. –2016. – № 12.–С. 45.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2015 года № 1367 «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. - 2015. - № 52. - Ст. 7602.

информационной системе в сфере закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд (ЕИС).

В определенных ситуациях, когда информация об объекте контроля не подлежит размещению в данной единой информационной системе, Федеральное казначейство исполняет свои функции в сфере контроля за соблюдением законодательства о контрактной системе посредством применения положений законодательства РФ о защите государственной тайны.

Росфиннадзор, Счетная палата Российской Федерации, иные схожие по функционалу органы на региональном уровне РФ и муниципалитеты обеспечивают контроль законности в процессе составления плана и дальнейшего исполнения бюджетов бюджетной системы страны в сфере расходов на осуществление государственных закупок¹.

Данные органы проводят контрольные мероприятия в отношении некоторых этапов проведения закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд, касающихся:

- нормирования государственных закупок;
- определения и обоснования начальной (максимальной) цены государственного контракта;
- применения заказчиком определенных мер ответственности в случае выявления факта нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта и законодательства о контрактной системе в сфере государственных закупок.

Деятельность данных органов в сфере контроля за проведением закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд регулируется ч. 8 ст. 99 Закона № 44-ФЗ.

Одним из важнейших нововведений, вступивших в силу в последствие принятия Закона № 44-ФЗ, стало наделение общественности полномочия

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 года № 1092 «О порядке осуществления Федеральной службой финансово-бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 49. – Ст. 6435.

контролировать процесса осуществления закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

Однако принятие в том же 2014 году Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» № 212-ФЗ лишь добавило спорных моментов в систему контроля за закупками.

Общественный контроль за законностью в сфере закупок — это контроль со стороны граждан, общественных объединений и объединений юридических лиц, который осуществляется в целях реализации принципов контрактной системы в сфере закупок, содействия развитию и совершенствованию контрактной системы в сфере закупок, предупреждения, выявления проступков сторонами государственного контракта¹. С одной стороны, население теперь имело право следить за их проведением, а с другой – в Законе № 44-ФЗ отсутствовал точный перечень органов муниципального самоуправления, посредством которых этот общественный контроль должен был осуществляться. Так, в ст. 99 Закона № 44-ФЗ сказано, что в случае возникновения противоречий, появляющихся в процессе проведения проверочных мероприятий у проводящих их контролирующих органов разных уровней, окончательным решением является постановление органа более высокого уровня. Таким образом, какие-либо выводы общественных представителей, которые проводили контрольные мероприятия в рассматриваемой нами сфере, будут считаться недействительными, если они отличаются от результатов работы вышестоящих органов контроля.

Закон № 212-ФЗ предусматривает следующие виды общественного контроля за реализацией закупок для государственных и муниципальных нужд:

- мониторинг;
- проверка;
- экспертиза;
- обсуждения;
- публичные слушания;

¹ Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства. - 2014. - № 30. - Ст. 4213.

– иные формы общественного взаимодействия.

Несмотря на то, казалось бы, широкий спектр полномочий для общественных контролеров, Закон № 44-ФЗ четко ограничивает их масштаб. Так, ст. 97 Закона № 44-ФЗ гласит, что прогноз государственных закупок может поддерживаться исключительно федеральным органом государственной власти по регулировке контрактной системы. В то время как п.3 ч. 3 ст. 102 этого же закона позволяет публичным объединениям воплощать в жизнь свободный прогноз государственных закупок и по итогам данного прогноза, о чем сказано в ч. 7 ст. 19 Закона № 212-ФЗ, собирать публичные слушания, ревизии, общественные экспертизы.

Но ссылаясь на ст. 97 Закона № 44-ФЗ субъект контроля имеет право не отвечать на требования общественных объединений предоставить необходимую им информацию об условиях проведения государственной закупки, следовательно, сам прогноз такие объединения должны осуществлять на базе информации, найденной в сети Интернет¹.

Подобные проблемы, связанные с наличием противоречий, существующих в нормативно-правовых актах, тем или иным образом влияющих на процесс контроля за осуществлением закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд, и отсутствием единого подхода к трактовке положений данных нормативно-правовых актов у органов контроля в рассматриваемой нами сфере уже упоминались нами в 1 главе нашего исследования и будут более подробно рассмотрены в 3 главе магистерской диссертации.

Выводы по главе 2

Во второй главе нашей исследовательской работы нами были определены основные правонарушения в сфере государственных закупок, предусмотренные

¹ Прохоров Э.А. Контроль в системе госзакупок./ Э.А. Прохоров. // Актуальные проблемы права: материалы VI Междунар. науч. конф. (г. Москва, декабрь 2017 г.). — М.: Буки-Веди, 2017. — С. 27.

ст. ст. 7.29, 7.30, 7.31, 7.31.1, 7.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

При этом правонарушения происходят на различных этапах осуществления закупки для удовлетворения государственных и муниципальных нужд, таких как:

- составление плана государственной закупки,
- размещение государственного заказа;
- формирование списка участников мероприятий по определению исполнителя (поставщика, подрядчика);
- определение исполнителя (поставщика, подрядчика);
- формирование государственного контракта;
- ведение реестра государственных контрактов;
- осуществление самой государственной закупки;
- составление отчетностей по итогам осуществления закупки для удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

С целью пресечения и предупреждения нарушений законодательства о контрактной системе за ходом реализации государственной закупки на федеральном региональном и муниципальном уровнях следят уполномоченные контролировать законность данного процесса органы:

- Федеральная антимонопольная служба(ФАС);
- федеральные органы государственной власти (Росфиннадзор, Счетная палата Российской Федерации и др.);
- Федеральное казначейство;
- органы управления государственными внебюджетными фондами: Пенсионным фондом РФ, Фондом социального страхования РФ, Фондом обязательного медицинского страхования РФ;
- прокуратура как общий контролирующий орган за соблюдением законности.

Согласно положениям Закона 212-ФЗ, со стороны общественности также может осуществляться контроль за совершением закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

Однако полномочия представителей общественных объединений строго ограничены положениями статей Закона № 44-ФЗ.

Подобные ситуации противоречивости текстов нормативно-правовых актов создают проблемы в практическом аспекте осуществления мероприятий по контролю за закупками для удовлетворения государственных и муниципальных нужд. Несомненно, пробелы в теоретической базе законодательства о контрактной системе негативным образом влияют на результативность деятельности контролирующих рассматриваемую нами сферу органов, что влечет за собой проблемы столкновения и возникновения противоречий в работе представителей различных уполномоченных выполнять данную функцию служб.

Именно исследованию этих и иных проблем, возникающих в сфере государственных закупок, посвящена третья глава нашего исследования. В ней мы проведем анализ судебной практики по конкретным делам о привлечении к административной ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок, а также рассмотрим возможные пути совершенствования правового регулирования административной ответственности за нарушение законодательства в рассматриваемой нами сфере.

ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

3.1 Анализ судебной практики по делам о привлечении к административной ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок

Ежегодно в органы контроля за осуществлением закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд подаются жалобы, содержащие информацию о совершении одной из сторон государственного контракта, исполняющей свои обязанности в ходе проведения закупки, правонарушений в сфере законодательства рассматриваемой нами области.

Так, жалобы в соответствующие контролирующие органы могут подать:

- должностное лицо, уполномоченное исполнять деятельность в процессе проведения государственной закупки;
- исполнитель (поставщик, подрядчик);
- сторонняя организация;
- физическое лицо, являющееся представителем общественной организации по проведению контроля за осуществлением государственной закупки.

В рассматриваемый нами период с 01.01. 2017 года по 31.12.2017 год Федеральной антимонопольной службой РФ было проведено определенное количество проверочных мероприятий, нацеленных на выявление нарушений правовых нормативных актов, регулирующих деятельность должностных лиц и исполнителей (заказчиков, поставщиков) в области функционирования контрактной системы, применения административной ответственности согласно положениям данных законодательных актов, а также предупреждения совершения подобных преступных действий.

Количество контрольных мероприятий, осуществленных ФАС РФ, на
примере статистики 2017 года¹

Плановые проверки	253
Внеплановые проверки (на федеральном уровне)	2 925
Внеплановые проверки (на региональном уровне)	2 462
Внеплановые проверки (на муниципальном уровне)	2 231
Всего проведено проверок	7 871

Важно заметить, что количество внеплановых проверок на федеральном, региональном или же муниципальной уровнях в десятки раз превышает количество запланированных представителями ФАС РФ контрольных мероприятий, что свидетельствует о частоте возникающих в ходе реализации государственных контрактов о закупках проблем, связанных с нарушением законодательства о контрактной системе.

Говоря о проблемах, возникающих в контрактной системе в сфере закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд необходимо отметить тенденцию последних лет к возрастанию количества жалоб касательно нарушений законодательства в рассматриваемой нами области.

В то же время можно проследить, что соотношение признанных обоснованными жалоб к общему числу заявлений, поданным в ФАС РФ остается стабильно высоким.

Из этого следует вывод о росте нарушений законодательства о контрактной системе в ходе проведения государственных закупок, что также доказывает необходимость выявлять и искоренять проблемы, существующие в рассматриваемой нами сфере.

¹Контроль в сфере закупок. Изменения в законодательстве о закупках // Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации [Электронный ресурс] /URL: <https://fas.gov.ru/p/preseNotatioNes/109> (дата обращения 25.02 2019 г.)

Количественное соотношение поступивших и признанных обоснованными по результатам рассмотрения жалоб органами ФАС РФ на примере статистики 2016 и 2017 годов¹

	2016 год	2017 год
Поступило жалоб	84 373	89 333
Рассмотрено по существу	62 470	67 385
Признано обоснованными	27 960	31 719

Анализируя данные вышеприведенной таблицы, можно заметить большую разницу между числом признанных обоснованными поданных жалоб касательно противоправной деятельности субъектов контроля за осуществлением государственных закупок по отношению к числу жалоб, признанных необоснованными.

Возможные причины подобного явления мы рассмотрим в ходе анализа существующих на данный момент проблем в изучаемой нами сфере. На наш взгляд, существование проблем, касающихся умышленного увеличения объема работы органов контроля рассматриваемой нами сферы, выраженное в намеренном формировании большого количества жалоб со стороны определенных лиц, является одним из правонарушений, которые требуют к себе привлечения внимания со стороны надзорных инстанций.

В связи с поступившими жалобами в органы ФАС РФ, представителями данного ведомства были возбуждены дела об административных правонарушениях и вследствие этого – вынесены постановления о наложении на уполномоченных исполнять деятельность в ходе осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд виновных должностных лиц.

¹Там же. [Электронный ресурс] / URL: <https://fas.gov.ru/p/preseNotatioNs/109> (дата обращения 25.02 2019 г.)

Соотношение численности дел касательно административных правонарушений в сфере законодательства о контрактной системе и численности вынесенных по некоторым из них постановлений на примере статистики 2016 и 2017 годов¹

	2016 год	2017 год
Возбуждено дел всего	22 788	23 830
Вынесено постановлений о наложении штрафа	18 508	20 125

На примере вышеприведенных таблиц мы видим масштабность поданных жалоб на примере работы только ФАС РФ, как отдельного органа контроля за проведением государственных закупок. Необходимо помнить, что подобные жалобы подаются во все контролирующие органы, зачастую дублируя друг друга. При этом «как правило, такие обращения однотипны, подаются организациями, не участвующими в закупках, либо физлицами», – утверждает заместитель руководителя Тюменской УФАС Ю. Верзун².

В силу данного обстоятельства возникают проблемы в работе как самих участников государственного контракта, так и органов, контролирующих процесс проведения закупки для удовлетворения государственных и муниципальных нужд. Основными причинами таких проблем является:

- человеческий фактор;
- противоправная деятельность организаций, специализирующихся на препятствовании проведения конкретных государственных закупок.

¹Там же. [Электронный ресурс] / URL: <https://fas.gov.ru/p/preseNotatioNes/109> (дата обращения 25.02.2019 г.)

² Половина жалоб на нарушение проведения госзакупок необоснованны // [Электронный портал] Вслух.ру. [Электронный ресурс] / URL: <http://www.vsluh.ru/News/econoNomics/323173> (дата обращения 26.02.2019 г.)

В первом случае большую роль играет фактор проявления в профессиональной деятельности человеческих индивидуальных черт характера участников государственной закупки.

Например, согласно решению Вологодского областного суда от 03 апреля 2018 г. № 7-273, 274, 275, 276, 277, 278/2018, суд признал заместителя главы администрации г. Сокола Стародубцева Д.С. виновным в нарушении положения ч. 7 ст. 94 Закона № 44-ФЗ, т.к. им единолично была проведена приемка заказанного товара, без собрания приемочной комиссии, о чем свидетельствует отсутствие соответствующего акта. В документах о приеме товара проставлены подписи только Стародубцева Д.С.

Согласно материалам дела, данное явление было зафиксировано по результатам проведения внеплановых проверочных мероприятий Департаментом финансов Вологодской области.

В свою очередь Стародубцев Д.С. отрицал вою вину, ссылаясь на отсутствие разработанного порядка работы комиссии и закрепленного соответствующим приказом со стороны администрации г. Сокола, постановлением которой была создана и утверждена приемная комиссия.

Учитывая данный факт, заместитель главы администрации посчитал возможным взять на себя полномочия упомянутой выше приемной комиссии и самостоятельно провел процесс приема товара (передачу квартир по муниципальным контрактам), руководствуясь подп. 2.1.2 п. п. 2, государственного контракта, регулирующего деятельность участников государственной закупки в рамках реализации областной адресной программы «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда в муниципальных образованиях Вологодской области на 2013 – 2017 годы».

Тем самым защитники Стародубцева Д.С. требовали прекращения дела и снятие каких-либо обвинений с подзащитного.

Рассмотрев материалы дела, Вологодский областной суд в лице судьи Мальцевой Е.Г. постановила:

– признать Стародубцева Д.С. виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 7 ст. 94 Закона № 44-ФЗ;

– назначить наказание в виде административного штрафа в размере 20 000 рублей¹.

В данном случае налицо проявление человеческой невнимательности и халатности, выраженной в неисполнении профессиональных обязанностей. Стародубцев Д.С. был обязан обратиться в администрацию г. Сокола с требованием сформировать приказ, содержащий порядок собрания и работы приемной комиссии.

Говоря о существовании определенных организаций, специализирующихся на препятствовании проведения конкретных государственных закупок, нами имеются в виду так называемые «профессиональные жалобщики», заявившие о себе в 2016 году.

Реализуя свою деятельность, данные организации «разваливают» проведение государственной закупки путем направления в контролирующие органы многочисленные жалобы на действия той или иной стороны государственного контракта и влекущего вслед за ней приказа о приостановлении проведения закупки. Впервые о них стало известно в Ленинградской области, где в период с января по апрель 2016 года в УФАС Ленинградской области группа из 5-7 подобных компаний направила множество жалоб, в то же время 70% из которых оказались обоснованными². Данные цифры объясняются главной задачей «профессиональных жалобщиков» – они присылают в органы контроля жалобы как о действительно существующих правонарушениях, так и ложные заявки с единственной целью: получить вознаграждение от той или иной стороны

¹Решение Вологодского областного суда № 7-273, 274, 275, 276, 277, 278/2018 от 03 апреля 2018 года. [Электронный ресурс] / URL: https://oblsud--vld.sudrf.ru/modules.php?№ame=sud_delo&srv_№um=1&№ame_op=doc&№umber=4538686&delo_id=1513001&text_№umber=1 (дата обращения 26.02.2019 г.)

² Профессиональные жалобщики: разбойники или санитары леса? Гуд Тендер. [Электронный ресурс] / URL: <http://good-te№der.ru/polez№eye-stati/513-professio№eal№eye-zhalobshchiki-razboj№iki-ili-sa№itary-lesa> (дата обращения 27.02.2019 г.)

государственного контракта, после чего они согласились бы отозвать поданную жалобу. Характерной особенностью действий подобных организаций является подача жалобы в последние дни, возможные для направления такой заявки, а также отсутствие предупреждения о данном факте юридического или физического лица, являющегося предпринимателем, чьи действия будут обжалованы.

В связи с возникшей загруженностью сотрудников органов контроля за осуществлением закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд в результате деятельности подобных компаний, возникла необходимость бороться с данной проблемой путем разделения всех подающихся в соответствующие органы жалоб на реальные и мошеннические. Государственные заказчики и представители ФАС выступили с предложением ввести государственную пошлину за подачу жалобы, однако их идея была не поддержана на высших уровнях власти.

Предметом государственной закупки, которую планируют обжаловать мошенники, чаще всего является строительство, капитальный или текущий ремонт крупных объектов, а также благоустройство. Данный выбор объясняется крупной начальной (максимальной) ценой государственного контракта, которая отличает подобные закупки от иных видов закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

Большой популярностью пользуется у «профессиональных жалобщиков» электронный аукцион.

К числу редких случаев можно отнести конкурс с ограниченным участием, при этом зачастую сам выбор способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) является предметом обжалования. К таким случаям, на наш взгляд, следует отнести определенные судебные постановления (см. решение ФАС России № К-1156/17 от 06.09.2017 по жалобе № 201700100161004487, где в отношении неправильного способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) жалоба обоснована, решения ФАС России по делу № К-1125/17 от 31.08.2017 по жалобе № 201700100161004389, по делу № К-1123/17 31.08.2017 по

жалобе № 201700100161004396, по делу № К-1122/17 от 31.08.2017 по жалобе № 201700100161004394, по делу № К-1121/17 от 31.08.2017 по жалобе № 201700100161004393, где в отношении неправильного способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) жалобы необоснованы)¹.

Наряду с вышеописанным явлением, относящимся к мошеннической деятельности в рамках проведения закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд, необходимо отметить и искусственное «дробление» государственных закупок.

С течением времени все большее количество дел относительно административных нарушений законодательства о контрактной системе относится к тому типу правонарушений, когда крупные по стоимости государственные заказы подвергаются делению более мелкие. Данное явление получило название «дробление закупок»².

«Дробление закупок» – есть ни что иное, как заключение государственным заказчиком в малый промежуток времени конкретных государственных контрактов, не относящихся друг к другу, но оформленных на одноименный товар, оказание одноименных услуг и, соответственно, одноименных работ с исполнителем (подрядчиком, поставщиком), являющимся одним и тем же юридическим лицом, с целью уклонения от проведения конкурентных процедур. При этом обязательным фактором является значение суммы каждого заключенного договора до 100 000 рублей, что не входит в классификацию крупных сумм.

¹Дорошенко, Т.Г. Анализ отдельных аспектов девиантного поведения участников закупок при обжаловании подрядных торгов в рамках контрактной системы / Т.Г. Дорошенко. // Известия вузов. Инвестиции. Строительство. Недвижимость. – 2017. – №4 (23). [Электронный ресурс] / URL: <https://cyberleninka.ru/article/N/a%alaz-otdel%yh-aspektov-devia%t%ogo-povede%iya-uchast%ikov-zakupok-pri-obzhalova%ii-podryad%yh-torgov-v-ramkah-ko%trakt%oy-sistemy> (дата обращения: 27.02.2019).

²Лупинина, О.А. Аудит в сфере закупок / О.А. Лупинина. // Вестник РЭА им. Г.В. Плеханова. – 2017. – №2 (92). [Электронный ресурс] / URL: <https://cyberleninka.ru/article/N/audit-v-sfere-zakupok> (дата обращения: 27.02.2019).

Проблемой даже самых квалифицированных должностных лиц, уполномоченных исполнять деятельность по осуществлению государственной закупки, подвергшихся административному наказанию согласно положению ч.1 ст. 7.29 КоАП РФ, регулируемому подобную деятельность со стороны государственных заказчиков, является противоречивость ситуации, в которую они попали. Так, п.п. 4,5 ч. 1 ст. 95 Закона № 44-ФЗ не включает в себя какие-либо запреты на реализацию подобных действий.

Однако сложившаяся судебная практика и, главное, письмо от 29 марта 2017 года Д28и-1353 от Министерства экономического развития РФ регулируют данный вопрос и устанавливают исключительный характер вышеупомянутых нами пунктов Закона № 44-ФЗ. Представители Минэкономразвития РФ, а вслед за ними и суды, рассматривающие подобные дела, считают целесообразным применять нормы п.п. 4, 5 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе только в случаях отсутствия условий для конкурентного рынка, либо невозможности или же нецелесообразности применения каких-либо конкурентных методов осуществления процедур по определению исполнителя (поставщика, подрядчика) в процессе формирования государственного контракта и общих условий и сроков исполнения закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

Рассмотрим подобное явление на примере судебной практики.

Согласно приказу Управления Федеральной антимонопольной службы по Оренбургской области № 123 от 25.12.2017 г. возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства № 06-06-06/2017 по отношению к администрации МО Зареченский сельсовет Тоцкого района Оренбургской области.

В процессе рассмотрения данного дела уполномоченные должностные лица со стороны администрации МО Зареченский сельский совет Тоцкого района Оренбургской области внесли пояснение, согласно которому заключение государственных договоров на суммы до 100 000 рублей в количестве 11 штук с ООО «Армстрой», выступающего в роле исполнителя, объясняется

необходимостью обеспечить спортивный зал для борьбы, являющийся объектом государственной закупки, всеми требующимися элементами в срочном порядке в виду начала учебного года.

Общая сумма всех заключенных государственных контрактов между администрацией МО Зареченский сельсовет Тоцкого района Оренбургской области, как государственного заказчика, с единственным исполнителем ООО «Армстрой» составляет 1 041 222 руб.

Все 11 вышеупомянутых государственных контрактов были заключены в предельно малые сроки в период с 03 октября до 08 ноября 2016 года.

Согласно данным нижеприведенной таблице, взятой из материалов рассматриваемого нами дела, можно установить, что каждый договор заключался в промежутках, равным от 1 до 6 суток.

Таблица 4

Схема дробления закупки для удовлетворения государственных и муниципальных нужд на примере материалов дела № 06-06-06/2017 по признакам нарушения администрацией МО Зареченский сельсовет Тоцкого района Оренбургской области

№ п/п	Дата заключения договора	Предмет договора	Сумма договора, руб.	Сроки исполнения, установленные договором	Реквизиты актов выполненных работ
1	03.10.2016 г.	Работы по устройству дорожного покрытия	88 179	03.10.2016 г. – 06.10.2016 г.	№ 1 от 06.10.2016 г.
2	06.10.2016 г.	Работы по устройству покрытия спортивного зала	88 179	06.10.2016 г. – 10.10.2016 г.	№ 1 от 10.10.2016 г.
3	07.10.2016 г.	Строительство каркаса, перегородки, проемы полы для спортивного зала	85 225	07.10.2016 г. - 11.10.2016 г.	№ 1 от 11.10.2016 г.

4	11.10.2016 г.	Работы по строительству полов спортивного зала	96 743	11.10.2016 г. – 14.10.2016 г.	№ 1 от 14.10.2016 г.
5	17.10.2016 г.	Работы по строительству полов, лестницы спортивного зала	97 734	17.10.2016 г. - 20.10.2016 г.	№ 1 от 20.10.2016 г.
6	20.10.2016 г.	Отделочные работы, устройство лестницы и крыльца спортивного зала	99 431	20.10.2016 г. – 24.10.2016 г.	№ 1 от 24.10.2016 г.
7	25.10.2016 г.	Отделочные работы, строительство крыльца спортивного зала	98 071	25.10.2016 г. – 28.10.2016 г.	№ 1 от 28.10.2016 г.
8	26.10.2016 г.	Работы по строительству наружного отопления спортивного зала	97 672	26.10.2016 г. – 27.10.2016 г.	№ 1 от 27.10.2016 г.
9	01.11.2016 г.	Работы по устройству отопления и вентиляции спортивного зала	99 217	01.11.2016 г. – 03.11.2016 г.	№ 1 от 03.11.2016 г.
10	03.11.2016 г.	Работы по устройству вентиляции и электроосвещения спортивного зала	91 611	03.11.2016 г. – 07.11.2016 г.	№ 1 от 07.11.2016 г.
11	08.11.2016 г.	Работы по устройству вентиляции спортивного зала	99 160	08.11.2016 г. – 09.11.2016 г.	№ 1 от 09.11.2016 г.

Данные временные рамки характеризуются как предельно малые сроки для заключения однотипных государственных контрактов у единственного поставщика. Таким образом, ООО «Армстрой» стал единственным исполнителем работ, в которых нуждалась администрация МО Зареченский сельсовет Тоцкого района, являющаяся государственным заказчиком в процессе осуществления закупки для обеспечения муниципальных нужд, обойдя необходимость участия в проведении мероприятий конкурентного характера для выявления исполнителя (поставщика, подрядчика).

Данный субъект получил возможность выполнять предписанные государственным контрактом работы по начальной (максимальной) цене без требований о подаче предложений о снижении цены государственного контракта, являясь единственным потенциальным исполнителем (подрядчиком, поставщиком) государственной закупки.

Выше нами указывалось, что хотя п.4 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ и не содержит указания на какие-либо ограничения в количественных и одноименных характеристиках объектов государственной закупки, данное положение носит исключительный характер и частой практикой судов в рассмотрении подобных дел является принятие решения о признании совершения нарушения законодательства о контрактной системе и наложении определенных административных санкций по отношению к недобросовестным участникам государственной закупки.

В связи с этим прокуратурой Тоцкого района Оренбургской области по результатам внеплановой проверки с целью выявления правонарушений в сфере закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд была сформирована и направлена в комиссию Управления Федеральной антимонопольной службы по Оренбургской области жалоба касательно действий представителей администрации МО Зареченский сельсовет Тоцкого района Оренбургской области, уполномоченных осуществлять деятельность по реализации государственной закупки для обеспечения муниципальных нужд.

Проанализировав материалы представленного дела, Комиссия УФАС по Оренбургской области пришла к выводам о том, что заключенные договора о благоустройстве спортивного зала для борьбы в количестве 11 штук и каждый на сумму менее 100 000 рублей является незаконным, т.к. действия данных участников государственного контракта не соответствуют указанным представителями администрации МО Зареченского сельского совета Тоцкого района, являющимися уполномоченными государственными заказчиками, задач, а именно выполнению предписанных в государственном договоре работ в предельно краткие сроки в виду начала учебного года.

Проведение данных операций со стороны участников государственного контракта признаются не соответствующими принципу обеспечения честной конкуренции, т.к. действия по заключению государственного договора не отличается какими-либо техническими или же организационными особенностями исполнения заказов для удовлетворения государственных и муниципальных нужд, следовательно не носят исключительный характер и не должны регулироваться положением п. 4 ч.1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ.

Комиссией УФАС по Оренбургской области деятельность администрации МО Зареченского сельского совета Тоцкого района и ООО «Армстрой» признана проведенной с намерениями избежания обязательных условий соблюдения принципов открытой конкуренции в ходе проведения мероприятий конкурсного характера при реализации государственной закупки на сумму, превышающую 100 000 рублей.

Таким образом, операцию, проведенную вышеназванными участниками государственной закупки, следует рассматривать как мошеннические махинации по искусственному «дроблению» закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

По результатам рассмотрения материалов дела и заявлений уполномоченных представителей обеих сторон, Комиссия УФАС РФ по Оренбургской области, основываясь на положения ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч. ч. 1, 2, 3, 4 ст. 41, ч. 1 ст. 49 Федерального Закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 года, пришла к мнению о необходимости признания участников данного государственного контракта (администрациюМО Зареченский сельсовет Тоцкого района Оренбургской области ООО «Армстрой») нарушившими п. 4 ст. 16 Закона № 135-ФЗ, а заключенные ими государственные контракты не подходящими под ситуацию, контролируруемую положениями п.4 ч.1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ.

Материалы дела № 06-06-06/2017 были переданы уполномоченным должностным лицам Управления ФАС по Оренбургской области с целью

возбуждения судебного дела об административных правонарушениях согласно положениям КоАП РФ¹.

Анализируя сложившуюся ситуацию в формирующейся по данному вопросу судебной практике мы приходим к выводу, что в случае признания «дробления» одной закупки для удовлетворения государственных и муниципальных нужд на несколько государственных контрактов, каждый из которых заключен на сумму менее 100 000 рублей и через малые временные периоды на идентичные товары, услуги или работы, действия со стороны должностных лиц, уполномоченных осуществлять действия по реализации государственной закупки, не будут классифицированы как нарушение законодательства о контрактной системе лишь в том случае, если данное дробление государственной закупки отвечает принципам эффективности и целесообразности².

Подобное «дробление» закупок для удовлетворения государственных и муниципальных контрактов, связанное с вариативным прочтением норм законодательства о контрактной системе, является одной из наиболее важных проблем, существующих в рассматриваемой нами сфере.

О попытках нормализовать сложившуюся ситуацию, в рассматриваемой нами области, и возможных способах усовершенствовать систему государственных закупок мы поговорим в следующем параграфе нашего исследования.

¹Решение Комиссии Управления Федеральной антимонопольной службы по Оренбургской области по рассмотрению дела № 06-06-06/2017. [Электронный ресурс] / URL: <https://fas.gov.ru/documeNets/06-06-06-2017-2375b1f4-9e8d-4b92-94be-c100838095d9> (дата обращения 27.02.2019 г.)

²Сочнева, Е.Н. Нарушения конкурентных процедур при государственных закупках у единственного поставщика / Е.Н. Сочнева. // Электронный научный журнал «Управление экономическими системами» [Электронный ресурс] / URL: <http://uecs.ru/teoriya-upravleNiya/item/5087-2018-09-06-11-32-08> (дата обращения 01.03.2019 г.)

3.2 Пути совершенствования правового регулирования административной ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок

Вопросами изучения существующих проблем в сфере государственных закупок, связанных с теми или иными факторами, влияющими на снижение эффективности в работе органов контроля за соблюдением законности проведения закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд, а также усовершенствования законодательного механизма касательно административных процедур в сфере государственных контрактов в настоящее время занимаются многие правоведы.

К ним можно отнести и Юрицина А.Е., Лаврова Ю.Б., Акентьева К.И., Дорошенко Т.Г., Суханову И.А., Курлевского И.В., Огрину Г.В. и др.

В своих исследованиях вышеназванные ученые в совокупности выделяют наличие следующих категорий проблем, выявленных в ходе их аналитической работы:

– ограничение тем или иным способом осуществления контроля за проведением закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд со стороны общественных организаций (сюда относится и «сложность юридико-технических конструкций, доступных для восприятия исключительно специалистами¹», что в свою очередь затрудняет проявление инициативы со стороны представителей контрольных общественных объединений);

– проявление разночтений законодательства о контрактной системе, что ведет к появлению различной трактовкой положений регулирующих данную сферу нормативно-правовых актов представителями органов контроля²;

¹Акентьева, К.И. Административные процедуры закупок для государственных и муниципальных нужд в условиях перехода к контрактной системе. / К.И. Акентьева. //Дисс...к.ю.н. –Челябинск. – 2014 г. – С. 56.

² Лавров, Ю.Б. О некоторых проблемах реализации административной ответственности за нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок / Ю.Б. Лавров. // Вестник ОмЮА. –2017. –№4.[Электронный ресурс] / URL: <https://cyberleninka.ru/article/Nb/o->

– тенденция ориентирования реформотворческой деятельности законодательных органов в области законодательства о контрактной системе на увеличение количества составов нарушений в сфере государственных закупок¹, что влечет за собой повышение уровня коррупционной деятельности в виду незначительности совершенных правонарушений со стороны государственных заказчиков или исполнителей (подрядчиков, поставщиков);

– противоречивость административной судебной практики по вопросам правонарушений в сфере закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд²;

– мошенничество, в первую очередь связанное с таким этапом осуществления государственной закупки как определение единственного исполнителя (поставщика, подрядчика)³;

– отнесенная в отдельный вид мошенничества деятельность «профессиональных жалобщиков», цель которых заключается в организации шантажа по отношению к государственным заказчикам или исполнителям (подрядчикам, поставщикам) о направлении в соответствующие контрольные органы жалобы касательно нарушений, совершенных в процессе осуществления государственной закупки вследствие проведенных действий теми или иными участниками государственного контракта⁴.

№ekotoryh-problemah-realizatsii-admi№istrativ№oy-otvetstve№№osti-za-№arushe№iya-zako№odatelstva-o-ko№trakt№oy-sisteme-v-sfere (дата обращения: 01.03.2019).

¹ Там же. [Электронный ресурс] / URL: <https://cyberle№i№ka.ru/article/№/o-№ekotoryh-problemah-realizatsii-admi№istrativ№oy-otvetstve№№osti-za-№arushe№iya-zako№odatelstva-o-ko№trakt№oy-sisteme-v-sfere> (дата обращения: 01.03.2019).

²Соловей, Ю.П. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: старые и новые проблемы / Ю.П. Соловей. // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. - М.: Моск. ун-т МВД России, 2003. –С. 183.

³Курлевский, И.В., Огрина, Г.В. Административная ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере государственных закупок / И.В. Курлевский, Г.В. Огрина. // Теория и практика общественного развития. –2017. –Вып. № 4. [Электронный ресурс] / URL: <https://cyberle№i№ka.ru/article/№/admi№istrativ№aya-otvetstve№№ost-za-№arushe№ie-zako№odatelstva-o-ko№trakt№oy-sisteme-v-sfere-gosudarstve№№yuh-zakupok> (дата обращения: 01.03.2019).

⁴ Дорошенко, Т.Г., Суханова И.А. Указ.соч.[Электронный ресурс] /URL: <https://cyberle№i№ka.ru/article/№/a№aliz-otdel№yuh-aspektov-devia№et№ogo-povede№iya->

Также нами в обособленный тип проблем, существующих в сфере закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд, выделены правонарушения законодательства о контрактной сфере закупок напрямую связанные с человеческим фактором, проявляющимся со стороны должностных лиц, уполномоченных осуществлять деятельность в ходе совершения государственных закупок, или представителей организаций, являющимися исполнителями (подрядчика, поставщиками).

В связи с вышеописанными результатами анализа состояния сферы государственных закупок в рамках контрактной системы нами предлагается введение определенных изменений в действующий состав законодательства о контрактной системе, касающийся правового регулирования административных правонарушений в рассматриваемой нами области.

Так, в целях снижения вероятности проявления человеческих факторов, как то:

- невнимательность;
- самонадеянность;
- индивидуальное прочтение и трактовка текстов положений нормативно-правовых актов, государственного контракта, документации, относящейся к конкретной закупки для удовлетворения государственных и муниципальных нужд, а также иной информации на печатных и электронных носителях, отличающиеся от предполагаемого и регулируемого законодательством о контрактной системе смысла и содержания, проявляющиеся со стороны должностных лиц, уполномоченных осуществлять деятельность в ходе совершения государственных закупок, или представителей организаций, являющимися исполнителями (подрядчика, поставщиками), ввести обязательный характер использования нового типового контракта вне зависимости от формы и содержания товаров, услуг и работ, закупаемых должностными лицами, представляющими государство в ходе осуществления закупок, и независимо от

суммы, составляющей стоимость закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

Мы видим необходимость выделения в данном типе новых государственных контрактов двух частей: шаблонной (неизменяемой) и вариативной (изменяемой), содержащей в себе сведения, характерные для каждой конкретной государственной закупки.

Наряду с государственным контрактом предлагается ввести и новый единый тип следующих документов:

- проектная документация;
- условия конфиденциальности;
- график поставки товаров, оказания услуг, выполнения работ;
- график оплаты поставленных товаров, оказанных услуг, выполненных работ;
- акт сдачи и приема поставленных товаров, оказанных услуг, выполненных работ.

Данные введения поддержат инициативу Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства, которым внесены предложения о введении новых типовых государственных контрактов на изыскательские и проектные работы¹, а также строительство и реконструкцию², согласно которым уже с 01.01.2019 г. и 01.07.2019 г. соответственно вводятся типовые формы государственных контрактов в вышеназванных сферах³.

¹Сидаев, Д. Разработан новый типовой госконтракт на проектные и изыскательские работы / Д. Сидаев. // Госконтракт. Госзакупки шаг за шагом [Электронный ресурс] / URL: <https://goscontract.info/ko/trakt/Novyy-tipovoy-goscontract-Na-stroitelstvo-i-rekonstruktsiyu> (дата обращения 01.03.2019 г.)

²Сидаев, Д. Новый типовой госконтракт на строительство и реконструкцию / Д. Сидаев. // Госконтракт. Госзакупки шаг за шагом [Электронный ресурс] / URL: <https://goscontract.info/ko/trakt/Novyy-tipovoy-goscontract-Na-stroitelstvo-i-rekonstruktsiyu> (дата обращения 01.03.2019 г.)

³ Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 05 июля 2018 г. № 398/пр «Об утверждении Типового государственного (муниципального) контракта на строительство (реконструкцию) объекта капитального строительства и информационной карты указанного типового контракта» // Российская газета. – 2018. – 12 октября.

Введение новых единых типовых государственных контрактов вне зависимости от формы и содержания закупаемых товаров, услуг и работ, должностными лицами, представляющими государство в ходе осуществления закупок, и независимо от суммы, составляющей стоимость закупок, заметно облегчит работу контролирующим сферу закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд органам, так как упростит способы проверки документации, относящейся к конкретной государственной закупке.

Согласно данному предположению, реформа в законодательстве о контрактной системе, влекущая за собой введение новых единых типовых государственных контрактов, позволит сделать эффективнее и борьбу с «профессиональными жалобщиками».

Реализуя на практике принципы открытости, прозрачности осуществления государственных закупок, вся документация, соответствующая критериям единого нового типового подхода позволит провести все этапы закупки для удовлетворения государственных и муниципальных нужд открыто и честно, что в свою очередь, влечет за собой свободу от каких-либо форм шантажа со стороны организаций, ведущих деятельность как «профессиональных жалобщиков» для государственных заказчиков и исполнителей (подрядчиков, поставщиков), которые соблюдают все требования законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, услуг и работ по государственным договорам.

Также для обеспечения соблюдения законного осуществления государственных закупок нами предлагается ввести определенные меры по дисквалификации участника государственного контракта в случае выявления контролирующими органами совершенного им первичного правонарушения, а не вторичного, как сейчас предписывает ч. 2 ст. 7.32.5 КоАП РФ. При этом система штрафных санкций останется неизменной.

На наш взгляд, подобное ужесточение законодательства о контрактной системе станет компромиссом в назревающей на данный момент в юридической сфере дискуссии касательно целесообразности и эффективности криминализации административных правонарушений в рассматриваемой нами сфере.

Например, теорию о необходимости распространения уголовной ответственности на определенные нарушения законодательства о контрактной системе, которые на данный момент регулируются КоАП РФ, поддерживают Семькина О.И. и Назарова Д.С.

Некоторые из них приводят в пример положительный опыт модернизации законодательства зарубежных стран¹, где давно имеется тенденция к криминализации некоторых правонарушений в сфере государственных закупок, однако, не следует забывать о различиях, существующих между законодательствами и менталитетом Российской Федерацией и иных стран.

Сторонниками теории криминализации правонарушений в рассматриваемой нами сфере отмечается, что в категорию правонарушений, которые необходимо криминализировать, следует отнести и все противозаконные преднамеренные действия участников государственной закупки, нацеленные на «устранение конкуренции на торгах»². К подобным действиям можно отнести и представленные в нашем исследовании примеры искусственного «дробления» крупных заказов для удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

Существует и противоположная точка зрения, согласно которой столь радикальные меры по ужесточению не решат существующих на сегодняшний день проблем в сфере контрактной системы.

Мы согласны в данном утверждении с Курлевским И.В., Огриной Г.В., Гуком Д.В. и Волженкиным Б.В. Нам представляется очевидным, что реформация законодательства направленная на криминализацию ответственности в сфере закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд станет излишними мерами и не восполнит пробелов, существующих в теоретической

¹Семькина, О.И. Криминализация финансово-хозяйственных отношений в сфере государственных закупок (компаративистский анализ) / О.И. Семькина. // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2018. – №3 (70). [Электронный ресурс] / URL: <https://cyberleninka.ru/article/view/kriminalizatsiya-finansovo-hozyaystvennyh-otnosheniy-v-sfere-gosudarstvennyh-zakupok-komparativistskiy-analiz> (дата обращения: 01.03.2019).

² Назарова, Д.С. Указ. соч. – С. 118.

базе нормативно-правовых актов, вызывающих разночтения трактовки у контролирующих и судебных органов, о чем мы уже говорили ранее.

Рациональным способом решения существующих проблем в рассматриваемой нами сфере является необходимость усилить меры ответственности за нарушения законодательства о контрактной системе, «но в рамках административной ответственности¹».

К таким мерам можно отнести ужесточение системы дисквалификации на срок от 6 месяцев до 1 года участника государственного контракта в случае первичного выявления контролирующими органами совершенного им правонарушения по некоторым пунктам, а именно:

– искусственное «дробление» государственной закупки на несколько государственных контрактов на суммы менее 100 000 рублей, в случае, если данные действия со стороны государственных заказчиков не соответствуют принципам эффективности и целесообразности;

– осуществление иных преднамеренных действий, нацеленных на избежание конкуренции при определении единственного исполнителя (поставщика, подрядчика);

– неэффективное расходование бюджетных средств, выделенных на осуществление закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

Возвращаясь к вопросу об изменениях, способных препятствовать росту правонарушений, выраженных в искусственном «дроблении» государственной закупки, необходимо указать, что для конкретизации предлагается ввести в п.4 ч.1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ закона добавочную информацию: «...осуществление закупки товара, работы или услуги на сумму, не превышающую ста тысяч рублей, проведенной данным способом и на данные суммы в случае соответствия

¹Курлевский, И.В. Указ.соч. [Электронный ресурс] / URL: <https://cyberle№i№ka.ru/article/№/admi№istrativ№aya-otvetstve№№ost-za-№arushe№ie-zako№odatelstva-o-ko№trakt№oy-sisteme-v-sfere-gosudarstve№№yh-zakupok> (дата обращения: 01.03.2019).

большей эффективности и целесообразности, нежели в случае осуществления конкретной закупки иным способом и на иные суммы...».

На наш взгляд, подобная редакция текста Закона № 44-ФЗ позволит в дальнейшем избежать разногласий между государственными заказчиками, преднамеренно осуществляющими искусственное «дробление» крупной государственной закупки на несколько государственных контрактов, каждый из которых заключается на сумму менее 100 000 рублей у единственного поставщика и в краткие сроки, или же совершающими подобные действия в силу непонимания трактовки исключительного характера положения п.4 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ, контролирующими данную сферу органами и представителями суда.

Не должна оставаться без внимания и актуальная на данный момент проблема ограничения возможностей общественных объединений осуществлять контроль за проведением закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд, т.е. реализовывать возложенные на них законодательством о контрактной системе полномочия.

В связи с этим нами предлагается внести коррективы в нормативно-правовые акты, нацеленные на урегулирование прав общественных организаций, осуществляющих контроль за проведением государственных закупок.

Так, следует дополнить текст ст. 97 Закона № 44-ФЗ сведениями о возможности проведения мониторинга осуществления закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд общественными организациями наравне с федеральными органами исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, как то предписывают п. 3 ч. 3 ст. 102 Закона № 44-ФЗ и ч. 7 ст. 19 Закона № 212-ФЗ.

Также, на наш взгляд, органам контроля в сфере контрактной системы необходимо проводить более тщательный контроль по размещению официальной документации и иной информации на всех этапах проведения государственной закупки должностными лицами, уполномоченными осуществлять деятельность по реализации закупок, в единой информационной системе в сфере закупок для

удовлетворения государственных и муниципальных нужд (ЕИС) в установленные законодательством сроки, что позволит общественным организациям анализировать проведение конкретной государственной закупки по принципам открытости, прозрачности, эффективности, целесообразности и законности.

По нашему мнению, принятие вышеописанных нововведений в законодательство о контрактной системе может позволить частично урегулировать наиболее актуальные на сегодняшний день проблемы в сфере закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд, что в свою очередь приведет к снижению существующего уровня административных правонарушений, совершаемых на всех этапах проведения государственной закупки, и уменьшению количества существующих противоречий в нормативно-правовых актах, регулирующих рассматриваемую нами область.

Выводы по главе 3

В процессе анализа судебной практики административных правонарушений, совершаемых должностными лицами, представляющими государство в процессе проведения государственной закупки, и исполнителями (подрядчиками, поставщиками) в сфере контрактной системы нами были проиллюстрированы примерами наиболее актуальные проблемы, существующие на данный момент в законодательстве.

К таким проблемам были отнесены:

- противоречия, встречающиеся в текстах положений нормативно-правовых актов, регулирующих сферу закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд;

- искусственное «дробление» крупных закупок на несколько государственных контрактов с единственным поставщиком и на закупку идентичных товаров, услуг, работ, каждый из которых заключен на сумму менее 100 000 рублей и в краткие сроки;

- деятельность «профессиональных жалобщиков»;

– проявление человеческого фактора на всех этапах проведения закупки для удовлетворения государственных и муниципальных нужд;

– ограничение прав общественных организаций, уполномоченных проводить контрольные мероприятия по отношению к участникам государственной закупки в процессе ее реализации.

Таким образом, во втором параграфе третьей главы нашего исследования нами описаны предложения по урегулированию каждой из вышперечисленных проблем, существующих в сфере государственных закупок на сегодняшний день.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Контрактная система государственных закупок – это механизм обеспечения нужд государства, инструментами которого являются прежде всего сами участники государственных закупок. Именно от эффективности, целесообразности и правомерности их действий зависят вопросы функционирования государства и общества в сферах, где необходимо удовлетворение нужд страны.

В рамках контрактной системы в нашем исследовании были выявлены определенные проблемы, выражающиеся в причинах нарушений законодательства рассматриваемой нами сферы, негативным образом влияющие на проведение государственных закупок. Руководствуясь важностью принятия верного подхода к усовершенствованию контрактной системы, нами было предложено проведение определенных мероприятий, нацеленных непосредственно на искоренение источников упомянутых выше проблем.

К таковым проблемам, на наш взгляд, следует отнести:

- разногласия трактовок текстов законодательных актов, регулирующих сферу государственных закупок;
- искусственное «дробление» крупных государственных закупок со стороны государственного заказчика с целью намеренного избежания проведения мероприятий по определению единственного исполнителя (поставщика, подрядчика) конкурсного характера;
- существование «профессиональных жалобщиков»;
- человеческий фактор;
- ущемление прав общественных организаций-контролеров за проведением государственной закупки, выраженное в наделении их малым числом полномочий.

В нашем исследовании мы проанализировали вышеназванные проблемы, определили их причины существования, а также проиллюстрировали примерами из судебной практики.

В начале исследования были поставлены следующие задачи:

- изучить понятие и специфику работу участников государственной закупки;
- рассмотреть природу государственной закупки с точки зрения административного подхода к изучению причин правонарушений в данной сфере;
- выявить основные проблемы, оказывающие влияние на работу участников государственной закупки и требующих немедленного вмешательства со стороны экономических и юридических ведомств;
- изучить систему и полномочия органов контроля за осуществлением государственной закупки;
- изучить методологическую базу, состав и порядок проведения контрольных мероприятий;
- рассмотреть на примере судебной практики причины совершения административных правонарушений участниками государственной закупки;
- провести анализ данных примеров и внести предложения по усовершенствованию механизма регулирования государственных закупок.

По итогу проведенного исследования считаем поставленные задачи выполненными, цели – достигнутыми.

В результате осуществленного анализа нами были сделаны выводы о необходимости введения некоторых изменений в законодательную базу, нормативно-правовые акты которых регулируют деятельность сторон государственного контракта в ходе проведения закупки для удовлетворения нужд государства и муниципалитетов.

Так, в целях снижения вероятности проявления человеческих факторов, проявляющиеся со стороны должностных лиц, уполномоченных осуществлять деятельность в ходе совершения государственных закупок, или представителей организаций, являющимися исполнителями (подрядчика, поставщиками), ввести обязательный характер использования нового типового контракта вне зависимости от формы и содержания товаров, услуг и работ, закупаемых

должностными лицами, представляющими государство в ходе осуществления закупок, и независимо от суммы, составляющей стоимость закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд. Введение новых единых типовых государственных контрактов вне зависимости от формы и содержания закупаемых товаров, услуг и работ облегчит работу контролирующим сферу закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд органам, так как упростит способы проверки документации, относящейся к конкретной государственной закупке.

Согласно данному предположению, реформа в законодательстве о контрактной системе, влекущая за собой введение новых единых типовых государственных контрактов, повлияет и на эффективность борьбы с «профессиональными жалобщиками», так как позволит качественнее и быстрее делить все поданные заявки на подлинные жалобы и жалобы, относящиеся к массовым рассылкам о ложных правонарушениях.

Для обеспечения соблюдения законного осуществления государственных закупок нами предлагается ввести определенные меры по дисквалификации участника государственного контракта в случае выявления контролирующими органами совершенного им первичного правонарушения, а не вторичного, как сейчас предписывает ч. 2 ст. 7.32.5 КоАП РФ.

Данные действия позволят избежать криминализации некоторых видов правонарушений, меры наказания за совершение которых останутся под регулированием норм КоАП РФ.

К таким мерам можно отнести ужесточение системы дисквалификации на срок от 6 месяцев до 1 года участника государственного контракта в случае первичного выявления контролирующими органами совершенного им правонарушения по некоторым пунктам, указанным в тексте нашей магистерской диссертации.

В целях искоренения правонарушений, выраженных в искусственном «дроблении» государственной закупки нами предлагается ввести в п.4 ч.1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ закона добавочную информацию: «...осуществление закупки

товара, работы или услуги на сумму, не превышающую ста тысяч рублей, проведенной данным способом и на данные суммы в случае соответствия большей эффективности и целесообразности, нежели в случае осуществления конкретной закупки иным способом и на иные суммы...».

Для расширения полномочий общественных организаций, которые проводят контрольные мероприятия по выявлению нарушений в ходе осуществления государственных закупок, следует дополнить текст ст. 97 Закона № 44-ФЗ сведениями о возможности проведения мониторинга осуществления закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд общественными организациями наравне с федеральными органами исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, как то предписывают п. 3 ч. 3 ст. 102 Закона № 44-ФЗ и ч. 7 ст. 19 Закона № 212-ФЗ.

Помимо всего вышеперечисленного, на наш взгляд, органам контроля в сфере контрактной системы необходимо проводить более тщательный контроль на всех этапах проведения государственных закупок, искореняя коррупцию и мошеннические действия со стороны участников закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

Введение предложенных нами мероприятий реформаторского характера позволит выработать эффективные методы по осуществлению контроля за проведением государственных закупок, что в свою очередь приведет к снижению уровня административных правонарушений в рассматриваемой нами сфере и скажется на благосостоянии государства в целом.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Раздел 1. Нормативные и иные правовые, официальные документы

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (ред. от 21.07.2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации от 26 января 1996 года № 14-ФЗ Часть вторая (редакция, действующая с 01.10.2019 года) // Российская газета. – 2008. – 22 мая.

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ (ред. от 04.11.2019, с изм. от 12.11.2019) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

4. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 195 – ФЗ (ред. от 16.12.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 1.

5. Указ Президента Российской Федерации от 08 апреля 1997 года № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» (вместе с «Положением об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд») // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 15. - Ст. 1756.

6. Федеральный закон Российской Федерации от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (ред. от 13.07.2015 г.) // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 34. - Ст. 3540.

7. Федеральный закон от 08 декабря 2003 года № 162-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам юридической ответственности военнослужащих и лиц, имеющих специальные звания» (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 50. – Ст. 4848.

8. Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (ред. от 30.12.2012) // Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 30 (ч. 1). - Ст. 3105.

9. Федеральный закон Российской Федерации от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ред. от 01.10.2019) // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 31 (1 ч.). - Ст. 3434.

10. Федеральный закон от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 01.10.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

11. Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 396-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 52 (ч. I). – Ст. 6961.

12. Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства. – 2014. – № 30. – Ст. 4213

13. Федеральный закон от 23 апреля 2018 года № 99-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 18. – Ст. 2569.

14. Федеральный закон Российской Федерации от 06 мая 1999 года № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 19. — Ст. 2302 (утратил силу с 31.12.2005).

15. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 октября 2006 года № 631 «Об утверждении Положения о взаимодействии государственных и муниципальных заказчиков, органов, уполномоченных на осуществление функций по размещению заказов для государственных или

муниципальных заказчиков, при проведении совместных торгов» (ред. от 05.10.2007) // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 44. - Ст. 4602.

16. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 978 «Об утверждении Правил принятия решений о заключении долгосрочных государственных (муниципальных) контрактов на выполнение работ (оказание услуг) с длительным производственным циклом» (ред. от 28.12.2010) // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 31. – С. 4059.

17. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 августа 2013 года № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (ред. от 14.04.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 35. – Ст. 4514.

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 года № 1062 «О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)» (ред. от 20.07.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 48. – Ст. 6265.

19. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 года № 1092 «О порядке осуществления Федеральной службой финансово-бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере» (ред. от 27.08.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 49. – Ст. 6435.

20. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 года № 89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» (ред. от 01.10.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 7. – Ст. 683.

21. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2015 года № 1367 «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 21.12.2018) // Собрание законодательства. – 2015. – № 52. – Ст. 7602.

22. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 июля 1997 года № 1047-р «О методических рекомендациях по вопросам, связанным с организацией закупки товаров (работ, услуг) для государственных нужд» // Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 32. — Ст. 3814.

23. Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 05 июля 2018 года № 398/пр «Об утверждении Типового государственного (муниципального) контракта на строительство (реконструкцию) объекта капитального строительства и информационной карты указанного типового контракта» // Российская газета. — 2018 г. — 12 октября.

24. Рекомендации Научно-консультативного совета при Арбитражном суде Северо-Западного округа по итогам заседания 17 апреля 2015 года / [Электронный ресурс] // URL: <https://pravo163.ru/rekomendacii-nauchno-konsultativnogo-soveta-pri-arbitrazhnom-sude-severo-zapadnogo-okruga-po-itogam-zasedaniya-17-aprelya-2015-goda-provedennogo-s-ispolzovaniem-sistem-videokonferenc-svyazi/> (дата обращения: 21.01.2019 г.).

25. Решение Комиссии Управления Федеральной антимонопольной службы по Оренбургской области по рассмотрению дела № 06-06-06/2017 / [Электронный ресурс] // URL: <https://fas.gov.ru/documents/06-06-06-2017-2375b1f4-9e8d-4b92-94be-c100838095d9> (дата обращения 27.02.2019 г.)

26. Решение Вологодского областного суда № 7-273, 274, 275, 276, 277, 278/2018 от 03.04.2018 г. / [Электронный ресурс] // URL: https://oblsud--vld.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=4538686&delo_id=1513001&text_number=1 (дата обращения 26.02.2019 г.)

Раздел 2. Научная и учебная литература, иные источники

27. Акентьева, К.И. Административные процедуры закупок для государственных и муниципальных нужд в условиях перехода к контрактной системе. / К.И. Акентьева// Дисс...к.ю.н. — Челябинск, 2014 г. — 226 с.

28. Бахрах, Д.Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс / Д.Н. Бахрах // Государство и право. – 2005. – Вып. № 2. – С.19-25.
29. Бахрах, Д.Н. Подведомственность юридических дел и ее уровни / Д.Н. Бахрах // Журнал российского права. – 2005. – Вып. № 4. – С. 46-60.
30. Бочаров, С.Н., Административная юрисдикция: Учеб.пособие. / С.Н. Бочаров. – М.: Изд-во «Щит и Меч»,2005. –448 с.
31. Брагинский, М.И. Договорное право. Книга вторая: Договоры о передаче имущества. / М.И. Брагинский. – М.: Статут, 2002. – 800 с.
32. Герасимов, А. Подрядные торги: кто больше в накладе? / А. Герасимов. // Бизнес-адвокат. – 2004. – Вып. № 23. – С. 32-34.
33. Горбунов, В.А. Практика применения № 94-ФЗ / В.А. Горбунов. // Госзаказ. – 2006. – Вып. №5. – С. 99-101.
34. Гречкина, О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации. / О.В. Гречкина. – Челябинск, 2005. –252 с.
35. Дмитриева, О.Г. Противоречит ли Закон Бюджетному кодексу? / О.Г. Дмитриева. // Госзаказ. – 2006. – Вып. № 5. – С. 12-15.
36. Дорошенко, Т.Г., Суханова, И.А. Анализ отдельных аспектов девиантного поведения участников закупок при обжаловании подрядных торгов в рамках контрактной системы /Т.Г. Дорошенко, И.А. Суханова. // Известия вузов. Инвестиции. Строительство. Недвижимость. – 2017. – Вып. №4 (23). / [Электронный ресурс] // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-otdelnyh-aspektov-deviantnogo-povedeniya-uchastnikov-zakupok-pri-obzhalovanii-podryadnyh-torgov-v-ramkah-kontraktnoy-sistemy> (дата обращения: 27.02.2019).
37. Евраев, М.Я. Ответы на вопросы по размещению государственных и муниципальных заказов / М.Я. Евраев. // Госзаказ. – 2006. – Вып. № 5. – С. 35-39
38. Змиевский, Д.В. Проблемные аспекты механизма гражданско-правовой ответственности сторон государственного (муниципального) контракта / Д.В. Змиевский. // Право и практика. – 2015. – Вып. № 2. – С. 77-85.

39. Кайль, А.Н. Правила размещения государственных и муниципальных заказов. / А.Н. Кайль.- М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2008. -156 с.
40. Кирпичев, А.Е. Санкции за нарушение контрактов по законодательству о контрактной системе / А.Е. Кирпичев. // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (6 июня 2014 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). – М.: Юстицинформ, 2014. – 67 с.
41. Конин, Н.М. Административное право России: Учебник. / Н.М. Конин. – М.: ТК Велби; Изд-во «Проспект», 2006. – 448 с.
42. Кононов, П.И. Административный процесс и административно-процессуальное право. / П.И. Кононов. – Киров, 2001. – 196 с.
43. Контроль в сфере закупок. Изменения в законодательстве о закупках // Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации / [Электронный ресурс] // URL: <https://fas.gov.ru/p/presentations/109> (дата обращения 25.02 2019 г.)
44. Кощеева, Е.С. Правовые проблемы административно-исполнительного производства в Российской Федерации / Е.С. Кощеева: Автореф. дисс... к. ю. н. – Омск, 2006. – 356 с.
45. Краснова, И.Г. О наблевшем и очень волнующем / И.Г. Краснова. // Госзаказ. – 2006. – Вып. № 5. – С. 29-34.
46. Курлевский, И.В., Огрина, Г.В. Административная ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере государственных закупок / И.В. Курлевский, Г.В. Огрина. // Теория и практика общественного развития. – 2017. – Вып. №4. [Электронный ресурс] / URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnaya-otvetstvennost-za-narushenie-zakonodatelstva-o-kontraktnoy-sisteme-v-sfere-gosudarstvennyh-zakupok> (дата обращения: 01.03.2019).
47. Лавров, Ю.Б., Юрицин, А.Е. О некоторых проблемах реализации административной ответственности за нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок / Ю.Б. Лавров, А.Е. Юрицин. // Вестник

ОмЮОА. – 2017. – Вып. №4. [Электронный ресурс] / URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-nekotoryh-problemah-realizatsii-administrativnoy-otvetstvennosti-za-narusheniya-zakonodatelstva-o-kontraktnoy-sisteme-v-sfere> (дата обращения: 01.03.2019).

48. Леонтьева, Е.Н., Николаев, И.Г. 500 млрд. налево / Е.Н. Леонтьева, И.Г. Николаев. // Аргументы и факты. – 2006. – Вып. №31. – С. 12-14.

49. Lupinina, O.A., Perov, V.I. Audit v sfere zakupok / O.A. Lupinina, V.I. Perov. // Вестник РЭА им. Г.В. Плеханова. – 2017. – Вып. №2 (92). [Электронный ресурс] / URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/audit-v-sfere-zakupok> (дата обращения: 27.02.2019).

50. Макаров, А.В. Право собственности государства на бюджетные средства / А.В. Макаров. // Финансовое право. – 2005. – Вып. № 12. – С. 45-47.

51. Махров, И.Е. Административная юрисдикция органов исполнительной власти / И.Е. Махров. // Право и экономика. – 2002. – Вып. № 12. – С. 62-65.

52. Мельников, В.В. Институциональная трансформация механизма государственных закупок в постсоветской России. / В.В. Мельников. - Новосибирск: НГТУ, 2008. -216 с.

53. Минашкин, А.В. Состояние и пути развития административного судопроизводства в Российской Федерации / А.В. Минашкин. // Арбитражный и гражданский процесс. – 2005. – Вып. № 7. – С. 44-45.

54. Морозова, Н.А. Административная реформа: проблемы развития и совершенствования (Девятые «Лазаревские чтения») / Н.А. Морозова. // Государство и право. – 2006. – Вып. № 8. – С. 15-21.

55. Назарова, Д.С. Вопросы криминализации мошенничества в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд / Д.С. Назарова. // Вестник Удмуртского университета. – 2016. – Т. 26, Вып. № 3. – С. 117-122.

56. Нестерович, Н.В. Король умер да здравствует король! / Н.В. Нестерович. // Госзаказ. – 2006. – Вып. № 3. – С. 32-42.

57. Особенности рассмотрения дел в арбитражном процессе: Практик. пособие / Отв. ред. А.А. Арифалин, И.В. Решетникова. – М.: Норма, 2005. – 560 с.
58. Отнюкова, Г.Д. Госзаказ есть противоречия / Г.Д. Отнюкова. // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2007. — Вып. № 3. — С. 35-37.
59. Павелин, А.В. Казначейский контроль в сфере закупок. / А.В. Павелин. // Силовые министерства и ведомства: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2016. – Вып. № 12. – С. 41-50.
60. Парыги, М.П. Исполнение административных наказаний. Учеб. пособие. / М.П. Парыги. – М.: Изд-во ЭКСМО, 2006. – С. 362.
61. Половина жалоб на нарушение проведения госзакупок необоснованны. // Материалы сайта «Вслух.ру» [Электронный ресурс] / URL: <http://www.vsluh.ru/news/economics/323173> (дата обращения 26.02.2019 г.)
62. Поляков, А.В. Общая теория права: Курс лекций. / А.В. Поляков. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. – 642 с.
63. Приходько, Е.Г. Субъекты процесса на стадии возбуждения процесса об административном правонарушении / Е.Г. Приходько. // Административная ответственность: вопросы теории и практики. – М.: ИГПРАН, 2005. – 217 с.
64. Профессиональные жалобщики: разбойники или санитары леса? // Материалы сайта «Гуд Тендер» [Электронный ресурс] / URL: <http://good-tender.ru/poleznye-stati/513-professionalnye-zhalobshchiki-razbojniki-ili-sanitary-lesa> (дата обращения 27.02.2019 г.)
65. Россинский Б.В. Административная ответственность: Курс лекций. – М.: Норма, 2004. – 448 с.
66. Савина, С.А. Основания и порядок осуществления государственного контроля за организацией и проведением конкурсов при размещении государственных и муниципальных заказов / С.А. Савина // Юрист. 2006. – Вып. № 8. – С. 23-27.
67. Семькина, О.И. Криминализация финансово-хозяйственных отношений в сфере государственных закупок (компаративистский анализ) /

О.И. Семькина. // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2018. – Вып. №3 (70). [Электронный ресурс] / URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kriminalizatsiya-finansovo-hozyaystvennyh-otnosheniy-v-sfere-gosudarstvennyh-zakupok-komparativistskiy-analiz> (дата обращения: 01.03.2019).

68. Сидаев, Д. Новый типовой госконтракт на строительство и реконструкцию / Д. Сидаев. // Госконтракт. Госзакупки шаг за шагом [Электронный ресурс] / URL: <https://goscontract.info/kontrakt/novyuy-tipovoy-goskontrakt-na-stroitelstvo-i-rekonstruktsiyu> (дата обращения 01.03.2019 г.)

69. Сидаев, Д. Разработан новый типовой госконтракт на проектные и изыскательские работы / Д. Сидаев. // Госконтракт. Госзакупки шаг за шагом [Электронный ресурс] / URL: <https://goscontract.info/kontrakt/novyuy-tipovoy-goskontrakt-na-stroitelstvo-i-rekonstruktsiyu> (дата обращения 01.03.2019 г.)

70. Смирнов, В.И. «Потемкинские торги». Анализ статей закона / В.И. Смирнов. // Госзаказ. – 2006. – Вып. № 5. – С. 40-46.

71. Соловей, Ю.П. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: старые и новые проблемы / Ю.П. Соловей. // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. – М.: Моск. ун-т МВД России, 2003. – С. 183–185.

72. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право.– СПб.: Изд-во Юрид. ин-та, 2002. – 474 с.

73. Сочнева, Е.Н. Нарушения конкурентных процедур при государственных закупках у единственного поставщика / Е.Н. Сочнева. // Электронный научный журнал «Управление экономическими системами» [Электронный ресурс] / URL: <http://uecs.ru/teoriya-upravleniya/item/5087-2018-09-06-11-32-08> (дата обращения 01.03.2019 г.)

74. Спектор, Е.И. Некоторые аспекты применения института аналогии в административном законодательстве / Е.И. Спектор. // Право и экономика. – 2002. – Вып. № 7. – С. 32-34.

75. Тибилова, М.М. Развитие законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд / М.М. Тибилова. // Экономика. Налоги. Право. – 2016. – Вып. №6. [Электронный ресурс] / URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-zakonodatelstva-rossiyskoy-federatsii-o-kontraktnoy-sisteme-v-sfere-zakupok-tovarov-rabot-uslug-dlya-gosudarstvennyh-nuzhd> (дата обращения: 19.01.2019).

76. Чваненко, Д.А. Спорные вопросы, касающиеся гражданско-правовой ответственности по государственному контракту / Д.А. Чваненко. // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Третьей Всероссийской научно-практической конференции (9 июня 2015 г., МГУ имени М. В. Ломоносова). – М.: Юстицинформ, 2015. – С. 162-164.

77. Шаронов, А.В. Первые итоги / А.В. Шаронов. // Госзаказ. – 2006. – Вып. №6. – С.12-13.

78. Якимов, А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство / А.Ю. Якимов. // Государство и право. – 1999. – Вып. №3. – С. 5-10.