

12.00.14

ЭЛК

С917

На правах рукописи

СУШКОВ СЕРГЕЙ ЮРЬЕВИЧ

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РАЗМЕЩЕНИИ
ЗАКАЗОВ НА ПОСТАВКИ ТОВАРОВ, ВЫПОЛНЕНИЕ РАБОТ,
ОКАЗАНИЕ УСЛУГ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

Специальность 12.00.14 - Административное право; финансовое право;
информационное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск - 2007

Работа выполнена на кафедре конституционного и административного права
Южно-Уральского государственного университета

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Майоров Владимир Иванович

Официальные оппоненты: Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
Дугенец Александр Сергеевич

кандидат юридических наук
Кобисская Татьяна Михайловна

Ведущая организация: Башкирский государственный университет

Защита состоится «24» мая 2007г. в 16 часов на заседании диссертационного
совета К 212.298.01 при Южно-Уральском государственном университете по ад-
ресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, дом 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Южно-Уральского госу-
дарственного университета.

Автореферат разослан «__» апреля 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент



С.М. Даровских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ



Актуальность темы исследования. Переход России к рыночным отношениям после продолжительного периода господства принципиально иной системы хозяйствования не мог не вызвать разного рода проблем, в том числе и правового характера, разрешение которых требует новых юридических средств и подходов. Особенно важны такие подходы в процессе формирования системы государственных и муниципальных закупок, обусловившие потребность совершенствования законодательного регулирования мер административно-правового воздействия в этой сфере деятельности. В связи с этим возникла потребность перестроить не только систему государственного регулирования экономики с акцентом на предоставление участникам рынка большей свободы, самостоятельности, используя которые, они могли бы извлекать для себя имущественные выгоды, но и обеспечить реальное применение соответствующих механизмов в тех сферах, где активное участие принимает государство. Система государственных и муниципальных закупок, утраченная в 30-х гг. прошлого века в связи со сворачиванием НЭПа, стала одним из способов вовлечения государства и муниципальных образований в рыночный оборот.

Общепризнано, что грамотное использование размещения государственных и муниципальных заказов позволяет навести порядок в сфере расходования бюджетных средств, существенно сокращать расходы этих средств, а также противодействовать их расхищению. Не случайно, Указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305, послуживший основой для формирования новой системы государственного заказа в Российской Федерации, назывался «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд».

Эффективность функционирования конкурентной системы государственных закупок подтверждается также статистическими данными. В 2007г. только из федерального бюджета Российской Федерации на закупку товаров для государственных нужд будет потрачено 958 миллиардов рублей – это почти 20 % всех расходов федерального бюджета. В 2006г. Главным управлением материальных ресурсов Челябинской области рассмотрена 3951 заявка претендентов для участия в конкурсах. В результате экономия бюджетных средств по сравне-

нию со среднерыночными оптовыми ценами, сложившимися в регионе, составила 10,2 %.

Между тем эффективность функционирования системы размещения заказов была бы неполной при отсутствии в отечественном законодательстве норм, позволяющих привлекать к ответственности лиц, нарушающих правила и процедуры, предусмотренные нормативными правовыми актами в области государственных закупок. В контексте сказанного следует позитивно оценить факт принятия Федерального закона от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», в котором обращают на себя внимание безусловной новизной нормы, касающиеся установления административной ответственности за нарушения в данной сфере деятельности. Однако при обсуждении и принятии проекта указанного выше закона в его первоначальную редакцию было внесено немало поправок, прежде всего, продиктованных необходимостью гармонизации гражданского законодательства с административным. При этом все противоречия между нормами гражданско-правового и административно-правового регулирования отношений в области размещения государственного и муниципального заказа устранены не были. В этой связи важно не просто выявить различия в содержании норм об административной ответственности за правонарушения, заложенные в проекте и окончательной редакции Федерального закона от 2 февраля 2006, № 19-ФЗ, но и определить вектор дальнейшего совершенствования законодательства в изучаемой области.

Кроме того, нуждается в обобщении и всестороннем анализе начавшая складываться практика применения норм об административной ответственности за правонарушения в области размещения государственного и муниципального заказа. Её способность служить богатой эмпирической базой для науки административного права позволяет оценить практику применения норм об административной ответственности в рассматриваемой сфере как первичный фактор выявления пробелов в регламентации норм ответственности и корректировки законодательной политики государства в данном направлении. При этом важно обратить внимание на недопустимое толкование ряда положений именно сейчас,

когда предпринятые подходы еще не укоренились в правоприменительной практике. Перечисленные выше обстоятельства предопределили актуальность избранной темы исследования.

Степень разработанности темы. В настоящее время, хотя и активизировался процесс по исследованию организации и проведению государственных и муниципальных закупок, в юридической науке все еще отсутствуют комплексные монографические исследования об административной ответственности за нарушение законодательства о размещении государственного и муниципального заказа, посвященные анализу всего спектра вопросов с учетом зарубежного опыта и правоприменительной практики. Проблемные вопросы рассматриваются через призму экономических наук, а нормативные акты, регламентирующие отдельные аспекты деятельности по государственным закупкам, утверждаются Правительством Российской Федерации, Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации.

До настоящего времени не получил адекватного освещения в юридической литературе вопрос о месте норм об административной ответственности за правонарушения, связанные с размещением государственного и муниципального заказа, в структуре Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, реализации норм об ответственности за нарушения при размещении заказа путем проведения торгов, запроса котировок, возможности совершения указанных правонарушений юридическими лицами.

Цель и задачи исследования. Основной целью диссертации является комплексный анализ норм об административной ответственности в области размещения заказа для государственных и муниципальных нужд на основе действующего законодательства и правоприменительной практики для выработки предложений по регламентации административно-правовых средств воздействия на правонарушителей.

Для достижения указанной цели были поставлены соответствующие задачи:

- рассмотрение предпосылок и исторического аспекта принятия федерального закона, установившего административную ответственность в области размещения государственного и муниципального заказа;

- определение статуса органа, уполномоченного рассматривать дела об указанных административных правонарушениях;

- классификация административных правонарушений в области размещения заказа для государственных и муниципальных нужд по объединенным родовыми признаками составам;

- анализ составов отдельных видов правонарушений в рассматриваемой сфере;

- формулирование на основе изученного научно-теоретического, нормативного и практического материала предложений, направленных на совершенствование действующей регламентации норм об административной ответственности в области размещения государственного и муниципального заказа, а также практики их применения.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации норм об административной ответственности должностных лиц за нарушение законодательства в области размещения государственного и муниципального заказа.

Предметом исследования выступают административно-правовые нормы и положения, содержащиеся в нормативных правовых актах федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации, а также проекты действующих и утративших силу к настоящему времени нормативных правовых актов, регламентирующие реализацию мер юридической ответственности в области размещения государственного и муниципального заказа, решения арбитражных судов, правоприменительные акты Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации и её территориальных органов.

Методологической основой исследования являются научные методы познания: формально-юридический, сравнительно-правовой, юридико-исторический, правового моделирования, а также методы сравнительного анализа и формальной логики.

Нормативной базой исследования послужили Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон от 21 июля 2005г. № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон о размещении заказов), Указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращении бюджетных расхо-

дов при организации закупки продукции для государственных нужд», а также иные законы, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, распоряжения федеральных министерств и субъектов Российской Федерации.

Теоретическую основу исследования составили труды таких отечественных ученых, как С.С. Алексеев, А.П. Алехин, Г.В.Атаманчук, Е.А. Агеева, Д.Н. Бахрах, М.А. Брагинский, Б.Н. Габричидзе, А.С. Дугенец, Н.М.Конин, П.И. Кононов, Б.М. Лазарев, А.В. Минашкин, И.Е. Махров, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попов, А.В. Поляков, Н.П.Парыгин, Б.В. Россинский, В.Д. Сорокин, Е.И. Спектор, Ю.Н. Старилов, Ю.А. Тихомиров, А.В.Шаров, Н.Ю. Хаманева, А.Ю. Хакимов, А.Я. Якимов и другие, которые внесли значительный вклад в развитие теории государства и права и административного права. Аспекты, касающиеся проблем становления системы государственных и муниципальных закупок, организации исполнения действующего законодательства при проведении закупок, явились предметом исследования ученых-экономистов - В.И. Смирнова, Н.В. Нестеровича, Д.Г. Антонова, К.В. Кузнецова. Общие вопросы юридической ответственности в арбитражном и гражданском процессе освещаются в работах И.А. Приходько, К.А. Чудиновских.

Эмпирическая база исследования включает материалы правоприменительной практики Федеральной антимонопольной службы России, её территориальных органов, судебной практики Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, федеральных арбитражных судов, а также контент-анализ статистических данных публикаций по профилю диссертационного исследования.

Научная новизна данной работы определяется тем, что диссертация представляет собой первое комплексное теоретическое исследование проблем административной ответственности за нарушение законодательства в области размещения государственного и муниципального заказа в рамках административного процесса на основе действующих нормативных правовых актов, основных положений наук административного и гражданского права, теории государства и права. Впервые подвергнуты комплексному исследованию материалы, касающиеся места норм об ответственности за административные правонарушения в области размещения государственного и муниципального заказа в структуре Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях,

сформулированы предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего вопросы, связанные с реализацией норм об ответственности за нарушения при размещении государственного и муниципального заказа.

На защиту выносятся следующие основные положения и выводы:

1. Правовая природа норм об административной ответственности в системе государственных закупок обусловлена спецификой исторического развития и характеризуется тем, что их реализация невозможна без обеспечения со стороны государства. Нормы об административной ответственности за нарушение законодательства в области размещения государственного и муниципального заказа имеют свои особенности. По этой причине в работе получил развитие тезис об особой роли этих норм, которые могут свидетельствовать о комплексной природе отношений (административной и гражданской) в деятельности по размещению государственных и муниципальных закупок, а также об особом субъектном составе осуществляющих ее должностных лиц, работа которых находится под постоянным административным контролем.

2. Включение норм об ответственности за административные правонарушения в области государственного и муниципального заказа в главу 7 КоАП РФ «Административные правонарушения в области охраны собственности» нарушает логику построения Кодекса, а также противоречит общей теории права об объекте правонарушения. Учитывая, что отношения по поводу расходов бюджетов всех уровней относятся к бюджетным правоотношениям, а также зарубежный опыт организации государственных закупок, целесообразно включить нормы статей 7.29 – 7.32 в главу 15 КоАП РФ «Административные правонарушения в области финансов, налогов, сборов и рынка ценных бумаг».

3. В условиях, когда приглашение принять участие в закрытом конкурсе или аукционе аналогично извещению о проведении открытых конкурсов или аукционов, действующая редакция части 1 статьи 7.30 КоАП РФ необоснованно ограничивает ответственность за нарушение срока направления соответствующей информации только открытым характером конкурса или аукциона. В целях обеспечения единообразия процедур, применяемых при размещении заказа путем проведения торгов, в диспозицию части 1 статьи 7.30 КоАП РФ следует включить указание о нарушении сроков направления приглашения принять участие в закрытом конкурсе или аукционе. В то же время в целях устранения противоречия между КоАП РФ и Законом о размещении заказов необходимо из части 1

статьи 7.30 Кодекса исключить указание о нарушении сроков размещения на официальном сайте в сети «Интернет» конкурсной документации или документации об аукционе, так как Закон о размещении заказов относит сроки размещения документации на официальном сайте к порядку ее предоставления.

4. В целях исключения возможности для недобросовестных членов котировочной комиссии нарушить порядок отбора заявок участника размещения заказа целесообразно предусмотреть в части 2 статьи 7.30 КоАП РФ ответственность не только членов аукционной и конкурсной комиссий, но и котировочной, в том числе за нарушение порядка предварительного отбора.

5. Абсолютно-определенный характер санкции части 2 статьи 7.30 КоАП РФ не учитывает различный статус членов комиссии, неоднородность деяний по степени общественной опасности, а также необходимость применять дифференцированный подход к нарушителю в части определения размера налагаемого штрафа. В связи с этим нужно придать санкции части 2 данной статьи относительно-определенный характер, не указывая ее нижний предел.

6. Следует предусмотреть административную ответственность в статье 7.31 КоАП РФ за предоставление неполной информации о размещении заказа, поскольку нарушение прав и интересов участников размещения заказа может произойти не только в силу предоставления ложной, искаженной информации, но и в связи с сокрытием каких-либо фактов, имеющих существенное значение для проведения соответствующей процедуры.

7. Необходимо адаптировать определение субъекта ответственности по статье 7.32 КоАП РФ к гражданско-правовым нормам, в которых изменение контракта допускается не только в одностороннем порядке, но и по соглашению сторон, причем в последнем случае изменение условий в равной степени зависит от воли обеих сторон. Для решения этой проблемы нужно законодательно дополнить диспозицию статьи 7.32 КоАП РФ включением такого субъекта ответственности, как участник размещения заказов, заключивший государственный или муниципальный контракт, которым может быть любое юридическое лицо или любое физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель.

Автор предлагает внести следующие предложения по законодательной регламентации административной ответственности за нарушение норм о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд:

- изложить статью 7.30 КоАП РФ в следующей редакции:

1. Нарушение должностным лицом государственного или муниципального заказчика, должностным лицом уполномоченного органа, должностным лицом юридического лица, привлеченного на основе договора для осуществления функций по размещению заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд путем проведения торгов (далее в статье 7.31 настоящего Кодекса - специализированная организация), сроков опубликования в официальном печатном издании или сроков размещения на официальном сайте в сети «Интернет» извещения о проведении открытого конкурса или открытого аукциона на право заключить государственный или муниципальный контракт на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд; протоколов, составляемых в ходе размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд; извещения о проведении запроса котировок цен на товары, работы, услуги, *сроков направления приглашения принять участие в закрытом конкурсе или аукционе*, а также нарушение указанными должностными лицами порядка предоставления конкурсной документации или документации об аукционе, порядка разъяснения такой документации, порядка приема заявок на участие в конкурсе, заявок на участие в аукционе или заявок на участие в запросе котировок -

влечет наложение административного штрафа в размере от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда.

2. Нарушение членом конкурсной комиссии порядка вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд *или* порядка открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в таком конкурсе, а также нарушение членом конкурсной, аукционной *или котировочной комиссии* порядка отбора участников конкурса, участников аукциона *или участников запроса котировок* на право заключить государственный или муниципальный контракт, в том числе отказ в допуске к участию в конкурсе, аукционе *или запросе котировок* по основаниям, не предусмотренным законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, -

влечет наложение административного штрафа в размере до двадцати пяти минимальных размеров оплаты труда;

- изложить статью 7.31 КоАП РФ в следующей редакции:

Предоставление, опубликование в официальном печатном издании или размещение на официальном сайте в сети «Интернет» должностным лицом государственного или муниципального заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, должностным лицом федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, уполномоченных на ведение официального сайта, недостоверной или неполной информации о размещении заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, а также направление должностным лицом государственного или муниципального заказчика недостоверных сведений в федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, уполномоченные на ведение реестров государственных или муниципальных контрактов, заключенных по итогам размещения заказов, и (или) в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, либо внесение должностным лицом таких органов исполнительной власти или органов местного самоуправления недостоверных сведений в реестр государственных или муниципальных контрактов, заключенных по итогам размещения заказов, или реестр недобросовестных поставщиков –

влечет наложение административного штрафа в размере от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда;

- изложить часть 2 статьи 7.32 КоАП РФ в следующей редакции:

Изменение должностным лицом государственного или муниципального заказчика, участником размещения заказа, заключившим государственный или муниципальный контракт, условий государственного или муниципального контракта на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, в том числе увеличение цены товаров, работ, услуг, если возможность изменения условий государственного или муниципального контракта не предусмотрена федеральным законом и такое изменение привело к дополнительному расходованию средств соответствующих бюджетов

бюджетной системы Российской Федерации или уменьшению количества поставляемых товаров, объема выполняемых работ, оказываемых услуг для государственных или муниципальных нужд,-

влечет наложение административного штрафа в размере от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Диссертационное исследование содержит выводы, предложения и рекомендации, которые могут быть использованы в работе по совершенствованию российского законодательства, в деятельности по организации и функционированию конкурентной системы государственных и муниципальных закупок. Правильное разрешение рассматриваемых в работе вопросов, несомненно, должно способствовать совершенствованию административно-правовой деятельности и повышению эффективности работы органов государственного управления всех уровней, занятых в области обеспечения государственных и муниципальных нужд товарами, работами, услугами. Избранная тема исследования имеет важное научно-практическое значение для эффективной реализации политики государства в сфере бюджетных расходов и построения непротиворечивой концепции законодательного регулирования. Материалы исследования могут быть использованы в учебном процессе, при чтении лекций и проведении семинарских занятий по административному, финансовому и муниципальному праву, соответствующим спецкурсам.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета. Результаты научных исследований применяются диссертантом в практической работе Главного управления материальных ресурсов Челябинской области, уполномоченного органа на размещение заказов для областных государственных нужд, а также используются как методические пособия в практике работы ГУВД Саратовской области, Челябинского института Уральской академии государственной службы, Правительства Челябинской области, ряда муниципальных образований. Материалы исследования докладывались на научных конференциях: Международной научно-практической конференции «Научные подходы, практика организации и проведения государственных и муниципальных закупок» (Челябинск, 26-27 февраля 2004 г.), Восьмой Международной научно-практической конференции «Акту-

альные проблемы права России и стран СНГ - 2006» (Челябинск, 30-31 марта 2006 г.), Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы современности» (Тамбов, 14 апреля 2006 г.), Международной конференции «Актуальные вопросы организации и контроля размещения государственного и муниципального заказа в Уральском федеральном округе» (Челябинск, 29 ноября 2006 г.), Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы международного частного и гражданского права» (Челябинск, 15 января 2007 г.).

Основные положения и выводы диссертации отражены в 11 опубликованных автором работах.

Структура работы. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения, списка используемой литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновываются актуальность диссертационного исследования, его научная новизна, теоретическая и практическая значимость, определяются цель, задачи, объект и предмет исследования, его методологическая, теоретическая и эмпирическая база, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов работы.

В первой главе «Общая характеристика административной ответственности в области размещения государственного и муниципального заказа» анализируются общие вопросы реализации юридической ответственности за нарушения законодательства в рассматриваемой области, определения места норм о правонарушениях в сфере размещения государственного и муниципального заказа в структуре административного законодательства, анализа правовых аспектов компетенции органов, уполномоченных на осуществление контроля и применение мер административной ответственности за нарушения правил размещения заказов для государственных и муниципальных нужд, а также исследования теоретических положений производства по делам о нарушении порядка размещения заказов.

Первый параграф посвящен генезису ответственности за нарушение законодательства в области размещения государственного и муниципального

заказа. Автор на основе анализа появившихся в конце XX и начале XXI веков нормативных правовых актов отмечает, что наиболее развитой оказалась гражданско-правовая составляющая регулирования государственных и муниципальных закупок.

Подробно рассматривается впервые появившаяся в Бюджетном кодексе Российской Федерации норма об ответственности за нарушение законодательства о государственных и муниципальных закупках, но в ней речь шла не о нарушении порядка совершения данных закупок, установленных законодательством, а о той его части, которая устанавливалась Кодексом. Автор полагает, что положение об административной ответственности носило чисто декларативный характер, поскольку, отсылая к административному законодательству, еще прежде КоАП РСФСР 1984 г., отечественный законодатель не учитывал, что в нем не содержалось каких-либо статей об административной ответственности за правонарушения в области государственных и муниципальных закупок. По мнению диссертанта, статья 301 БК РФ фактически лишь обозначила последствия и виды ответственности, к которой могут привлекаться должностные лица за нарушение законодательства о государственных и муниципальных закупках: блокировку счетов, административную и уголовную ответственность. В этих условиях правоприменительные органы столкнулись с невозможностью реализации таких принципов ответственности, как неотвратимость, соразмерность и справедливость. Негативные последствия произведенных операций в таком случае исчерпывались, как правило, гражданско-правовыми мерами и, в основном, заключались, в признании проведенных торгов или заключенных по их результатам сделок недействительными.

К началу XXI века, когда страна подошла к периоду демонтажа советского партийно-государственного строя, росло осознание того, что необходимо менять и систему хозяйствования, что без установления четкого и демократического порядка, обеспечивающего правовое регулирование общественных отношений, формировать систему государственных и муниципальных закупок невозможно. Постепенно стало развиваться законодательство. В 2004 г. в Государственной Думе Российской Федерации обсуждался законопроект, предполагающий введение во вновь принятый Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях новых составов правонарушений, которые могли бы стать своеобразным буфером между уголовным и гражданским законодательством.

После принятия Закона о размещении заказов в Государственную Думу был внесен очередной проект № 213639-4, устанавливающий административную ответственность за правонарушения в области размещения государственного и муниципального заказа. Предполагалось дополнить главу 15 КоАП РФ статьями 15.28 – 15.32, содержание которых сводилось к следующим правонарушениям: нарушение правил размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (ст. 15.28); нарушение порядка размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (ст. 15.29); предоставление, опубликование или размещение недостоверных сведений о размещении заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд и размещение недостоверных сведений в реестре закупок (ст. 15.30); нарушение условий при заключении государственного и муниципального контракта (ст. 15.31); изменение условий государственного или муниципального контракта (ст. 15.32).

Автор считает, что внесенные впоследствии в первоначальную редакцию указанного законопроекта изменения и дополнения позволили существенно усовершенствовать его как в юридико-техническом, так и в содержательном плане. Его принятие свидетельствует о завершенности предпринятого комплекса правовых мер, направленных на обеспечение реализации положений Закона о размещении заказов. Вместе с тем диссертант отмечает, что нормы об административной ответственности за правонарушения в области размещения государственного и муниципального заказа, которые первоначально предполагалось включить в главу 15 КоАП РФ «Административные правонарушения в области финансов, налогов, сборов и рынка ценных бумаг», в окончательной редакции были помещены в главу 7 Кодекса «Административные правонарушения в области охраны собственности», что, по мнению автора, нарушает логику построения Кодекса и противоречит общей теории права об объекте правонарушения. Диссертант детально анализирует диспозиции статей 7.29 – 7.32 КоАП РФ, обращая внимание на то, что в них прямо не говорится об ущербе собственнику в лице государства, юридических или физических лиц, и что перемещением норм проигнорированы общие положения Бюджетного кодекса Российской Федерации о бюджетных правоотношениях, возникающих между субъектами этих правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов

бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Согласно статье 3 Закона о размещении заказов государственные нужды обеспечиваются в соответствии с расходными обязательствами Российской Федерации или расходными обязательствами субъектов Российской Федерации за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования, равно как и муниципальные нужды обеспечиваются за счет средств местных бюджетов в соответствии с расходными обязательствами муниципальных образований. Следовательно, отмечает автор, расходы по государственным и муниципальным закупкам относятся к расходам бюджета, которые осуществляются в рамках бюджетных правоотношений.

Анализируя правовые основы порядка и условий привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации по части 2 ст. 1. Бюджетного кодекса, суть которых сводится к установлению административной и уголовной ответственности за осуществление государственных или муниципальных закупок с нарушением установленного порядка, автор подчеркивает, что имеющиеся в Уголовном кодексе РФ нормы о «злоупотреблении и превышении должностными полномочиями» (ст.ст. 285, 286) и «нецелевом расходовании бюджетных средств» (ст. 285.1), которые наиболее близки к рассматриваемым видам административных правонарушений, находятся не в главе 21 «Преступления против собственности», а в главе 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления». Отмечается также, что норма Административного кодекса о нецелевом расходовании бюджетных средств (ст. 15.14) помещена в главу «Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг», то есть сам законодатель подчеркивает необходимость охвата бюджетных норм финансовыми.

Рассматривая условия привлечения к ответственности за нарушения установленного порядка по осуществлению государственных и муниципальных закупок (ст.ст. 7.29 – 7.32 КоАП РФ), соискатель акцентирует внимание на необходимости определения роли Федеральной антимонопольной службы России, которая в соответствии со статьей 23.66 КоАП РФ и Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 94 является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление кон-

троля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд. Однако в Положении о Федеральной антимонопольной службе РФ от 30 июня 2004 г. говорится лишь о том, что эта служба является уполномоченным органом власти, осуществляет функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору за соблюдением законодательства о конкуренции на товарных рынках, защите конкуренции на рынке финансовых услуг деятельности субъектов естественных монополий, рекламы. Положение не содержит норм, где бы говорилось о цели охраны собственности.

С учетом изложенного, соискатель приходит к выводу, что объект административных правонарушений в области размещения заказа на поставку товаров для государственных и муниципальных нужд на стадии законотворческой инициативы был изменен искусственно, без достаточных на то оснований. Нормы ст.ст. 7.29 – 7.32 КоАП РФ имеют более тесную связь с главой 15 Кодекса.

Во втором параграфе автором исследуются *правовые аспекты компетенции органа, рассматривающего дела об административных правонарушениях в области размещения государственного и муниципального заказа*. Раскрываются общие специфические свойства компетенции государственного органа, рассматривающего дела об административных правонарушениях, что позволяет в определенной степени оценить состояние системы государственных и муниципальных закупок с точки зрения строгого соблюдения установленных законодательных процедур. Обращено внимание на то, что контрольные полномочия за Федеральной антимонопольной службой Российской Федерации (исключая оборонный заказ), закреплены Постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 94, которое было официально опубликовано в Собрании законодательства Российской Федерации 27 февраля 2006 г., вступило в силу 7 марта 2006 г. До этого момента органом, осуществляющим контроль за проведением конкурсов на размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд, считалось Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации (п. 3 Постановления Правительства Российской Федерации от 27 августа 2004 г. № 443).

Однако Закон о размещении заказов в статье 10 предусматривает возможность размещения заказа как путем проведения торгов в форме конкурса и аукциона, так и без проведения торгов (запрос котировок, у единственного постав-

щика, на товарных биржах), в связи с чем автор утверждает, что органа, компетентного рассматривать дела об административных правонарушениях, не связанных с проведением конкурсов на размещение заказов на поставки товаров для государственных нужд, в период с 6 февраля по 7 марта 2006 г. не было.

Наличие данной проблемы подтверждает и Федеральный закон от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ, который предусматривал внесение соответствующих изменений в целый ряд федеральных законов о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (ст.ст. 22, 23, 24). Таким образом, выявлена несогласованность действий правотворческих органов, заключающаяся в том, что Правительство Российской Федерации в силу запоздалой реакции на федеральный закон фактически оставило открытым вопрос о компетентном органе по делам о правонарушениях, связанных с иными способами размещения заказа, кроме конкурса.

Отмечается, что на стадии обсуждения законопроекта № 213639-4 в качестве органа, рассматривающего дела об административных правонарушениях в области размещения государственного и муниципального заказа, предполагалось определить не только федеральный антимонопольный орган, его территориальные органы, но и судей (п. 6 ст. 14). К компетенции последних относились дела о нарушении условий при заключении государственного и муниципального контракта, изменении условий государственного и муниципального контракта (ст.ст. 15.31 – 15.32 Проекта).

Как отмечает автор, такой подход был справедливо отклонен законодателем и в отношении всех дел о правонарушениях в области размещения государственного и муниципального заказа установлена компетенция только одного федерального антимонопольного органа и его территориальных органов.

По мнению диссертанта, серьезно затрудняет решение проблемы выявления правонарушений отсутствие на муниципальном уровне, в обязательном порядке, как контролирующих, так и уполномоченных органов, что не способствует осуществлению всеохватывающего административного воздействия, направленного на привлечение виновных лиц к ответственности за нарушения в области размещения государственного и муниципального заказа.

В третьем параграфе проводится *анализ производства по делам о нарушении порядка размещения государственного и муниципального заказа*. Автор рассматривает порядок осуществления данного производства, который регули-

руется положениями статей раздела IV (главы 24-32) КоАП РФ, устанавливающими общие условия, круг лиц, участвующих в производстве по делу и в его рассмотрении, их права и обязанности, порядок ведения конкретных процессуальных действий и порядок исполнения отдельных видов наказания, а также порядок пересмотра постановлений по делу. По результатам анализа трудов А.Ю. Якимова, В.Д. Сорокина, Д.Н. Бахраха и других ученых автор определяет основные стадии административного производства, выделяет ряд общих положений административно-юрисдикционной деятельности в целом и рассматривает административные правонарушения как фактическое основание административной ответственности в области размещения государственного и муниципального заказа. По мнению соискателя, индивидуализация правового воздействия и специфика конкретных процессуальных требований обуславливают наличие специального механизма ответственности за их нарушение. Ведущая роль в реализации этого механизма принадлежит судьям, прокурорам, государственным органам, должностным лицам, занятым в рассматриваемом производстве, которое требует квалифицированного и профессионального ведения дел и контроля за их осуществлением. Автор подчеркивает, что при рассмотрении дел о нарушении порядка размещения государственного и муниципального заказа, которое по существу является основной стадией, призванной установить все обстоятельства дела и сформулировать вывод о совершении административного правонарушения, особая роль принадлежит Федеральной антимонопольной службе России, предметное назначение которой заключается в качестве конкретной формы деятельности государства – осуществлении контроля в области размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

В диссертации подробно анализируются вопросы, относящиеся к порядку рассмотрения жалоб на постановления, вынесенные по делам об административных правонарушениях, которые установлены в нормах статей главы 30 КоАП РФ. Отмечается, что этому порядку полностью соответствует практика пересмотра постановлений и решений и в области размещения заказа для государственных и муниципальных нужд. Подводя итог исследования производства по делам о нарушении порядка размещения государственного и муниципального заказа, соискатель приходит к выводу, что порядок анализируемого производства регламентируется общими процессуальными нормами Административного

кодекса, однако имеет свою специфику, которая заключается в специальном контроле со стороны органов Федеральной антимонопольной службы России, необходимости учета норм Закона о размещении заказов и применении основного вида наказания – административного штрафа.

Во второй главе «Особенности составов правонарушений в области размещения заказа для государственных и муниципальных нужд» анализируются правонарушения, предусмотренные статьями 7.29-7.31 КоАП РФ.

В первом параграфе раскрывается состав правонарушения, выражающийся в *несоблюдении ограничений при размещении государственного и муниципального заказа*. Рассматривается ряд примеров, связанных с несоблюдением ограничений при размещении заказа. Учитывая, что вопросы закупок продукции для государственных и муниципальных нужд регулируются нормами гражданского и бюджетного законодательства, в Законе о размещении заказов не решен ряд вопросов, вызывающих затруднения в процессе реализации на практике. Например, недостаточно четко определена ответственность должностных лиц при осуществлении закупок на сумму свыше установленной законодательством, подлежащую уплате в течении квартала. Правовым актом федерального уровня, регулирующим этот вопрос, является статья 7.29 КоАП РФ, в которой регламентируется условие «на сумму, превышающую размер, установленный законодательством Российской Федерации». В то же время в нормах первого и четвертого параграфов гл. 30 Гражданского кодекса Российской Федерации допускается не только уплата стоимости переданного товара полностью, но и рассрочка платежей. Следовательно, такой вариант оплаты, если он будет закреплён в контракте, создает легальную возможность для «обхода» административной ответственности. Однако Бюджетный кодекс Российской Федерации устанавливает, что все закупки товаров, работ и услуг на сумму свыше 2000 минимальных размеров оплаты труда осуществляются исключительно на основе государственных или муниципальных контрактов (ст. 71), а в Законе о размещении заказов содержится норма о том, что данный закон применяется только в случаях, если товары, работы, услуги поставляются, выполняются и оказываются за исключением случаев, где эти условия выполняются на сумму, не превышающую установленного Центробанком России предельного размера расчетов наличными деньгами между юридическими лицами по одной сделке (ч. 2 ст. 1). Таким образом, для реше-

ния этого противоречия возникает необходимость внесения соответствующих изменений и дополнений в действующее законодательство.

Второй параграф второй главы посвящен составу правонарушения, который выражается в *нарушении порядка размещения государственного и муниципального заказа*. Анализируется диспозиция статьи 7.30 КоАП РФ, которая частично не соответствует Закону о размещении заказов. Речь идет о регламентации процедуры конкурсных закупок, о взаимодействии заказчиков и поставщиков, о сроках подачи заявок на конкурс (*открытый, закрытый*), порядке приема заявок, сроках размещения конкурсной документации в официальном печатном издании и размещении на официальном сайте в сети «Интернет». Ситуация осложняется противоречиями действующего законодательства. Законодатель, устанавливая ответственность за нарушение сроков опубликования в официальном печатном издании или сроков размещения в виде электронных документов извещения о проведении открытого конкурса или аукциона не учел специальные нормы на этот счет в отношении закрытых конкурсов или аукционов. Соискатель считает, что в условиях, когда приглашение принять участие в закрытом конкурсе или аукционе аналогичны извещениям о проведении открытых конкурсов или аукционов, в диспозицию части 1 ст. 7.30 КоАП РФ следует включить указание на нарушение сроков направления приглашения принять участие в закрытом конкурсе или аукционе.

Кроме того, аргументируется следующее предложение. В части 1 ст. 7.30 КоАП РФ речь идет о двух самостоятельных деяниях: нарушении сроков опубликования в сети «Интернет» конкурсной документации или документации об аукционе и нарушении порядка предоставления конкурсной документации или документации об аукционе. В то же время Закон о размещении заказов нормы регулирования на этот счет содержит в одной статье, которая называется «Порядок предоставления конкурсной документации» (ст. 23). Таким образом, административное законодательство излишне разбивает диспозицию части 1 ст. 7.30 на виды деяний, одно из которых по своему смыслу поглощает другое. В связи с изложенным, автор предлагает исключить из части 1 ст. 7.30 КоАП РФ указание на нарушение сроков опубликования в официальном печатном издании или сроков размещения на официальном сайте в сети «Интернет» конкурсной документации или документации об аукционе.

Что касается другого деяния - нарушения порядка приема заявок на участие в конкурсе, заявок на участие в аукционе или заявок на участие в запросе котировок, необходимо обратиться к содержанию статей 25, 35, 46, 53 Закона о размещении заказов, которые, по мнению автора, не отличаются совершенством с точки зрения юридической техники, не позволяют однозначно отграничить порядок приема от соответствующего ему порядка подачи заявок. Ряд деяний весьма проблематично причислить к порядку приема заявок, другие же не «дотягивают» по характеру и степени своей общественной опасности до административного правонарушения. В качестве примера можно сказать о повреждении конвертов с заявками до момента их вскрытия (ч. 8 ст. 25 указанного закона), что вовсе не означает нарушение конфиденциальности сведений, содержащихся в заявках.

Кроме того, целесообразно в диспозиции данной статьи предусмотреть ответственность не только членов конкурсной и аукционной комиссии, но и котировочной, так как в окончательной редакции данной нормы не содержится указания на члена котировочной комиссии, который, по мнению автора, может нарушить порядок отбора заявок участников размещения заказа, например, отклонить котировочные заявки по основаниям, не предусмотренным Законом о размещении заказов.

Повышенную актуальность приобретает вопрос о надлежащем субъекте ответственности, если муниципальное образование не имеет официального сайта, на котором размещается информация о заказе для муниципальных нужд. В этом случае муниципальный заказчик размещает информацию о размещении заказов на официальном сайте субъекта Российской Федерации, в границах которого расположено такое муниципальное образование (ч. 2 ст. 16 Закона о размещении заказов). Но не понятно, кто будет нести ответственность за неразмещение в срок такой информации, должностное лицо муниципального заказчика или должностное лицо уполномоченного органа?

В целях устранения проблем применения административной ответственности в Законе о размещении заказов необходимо закрепить четкую процедуру взаимодействия муниципального заказчика и уполномоченного органа для случаев, когда муниципальное образование не имеет официального сайта, на котором размещается информация о заказе для муниципальных нужд. Следует предусмотреть, чтобы муниципальные заказчики предоставляли информацию заранее, не позднее чем за один рабочий день до планируемой даты размещения на сайте.

Автор подчеркивает важность привлечения к ответственности за правонарушение, предусмотренное частью 2 ст. 7.30 КоАП РФ, объективная сторона которого имеет сложный характер, охватывая несколько деяний. Прежде всего предлагается отредактировать диспозицию части 2 ст. 7.30 КоАП РФ о нарушении порядка вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд и порядка открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в таком конкурсе, в которой допущена неточность. В ней используется союз «и» в то время как в соответствии с нормой части 2 ст. 25 Закона о размещении заказов упоминаемые способы подачи заявок носят альтернативный характер. Для устранения неточности в диспозиции части 2 ст. 7.30 КоАП РФ союз «и» необходимо заменить на союз «или».

Исследуется в работе и характер санкции части 2 ст. 7.30 КоАП РФ, которая носит абсолютно-определенный характер, предусматривая наложение административного штрафа в размере 25 МРОТ. Введение такой жесткой санкции, по мнению автора, сомнительно в силу нескольких причин. Во-первых, она не учитывает, что в комиссию входят не менее пяти человек, которые могут представлять как заказчика, уполномоченный орган, так и третьих лиц. Они имеют вне комиссии различный статус. Такое уравнивание правового положения членов конкурсной и аукционной комиссий в контексте суммы назначаемого штрафа входит в определенное противоречие с необходимостью учитывать личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность, которая закреплена в части 2 ст. 4.1 КоАП РФ. Во-вторых, деяния, охватываемые диспозицией части 2 ст. 7.30 КоАП РФ, не одинаковы по степени своей общественной опасности, что затрудняет и индивидуализацию административной ответственности в условиях абсолютного определения характера санкции. В-третьих, ни одна другая санкция статей 7.29 – 7.32 КоАП РФ не носит абсолютно-определенного характера. Наоборот, верхний размер штрафа, ими установленный (200 МРОТ), ровно в два раза превышает его нижний размер, что дает возможность правоприменителю применять дифференцированный подход к нарушителю в части определения размера налагаемого штрафа. В связи с изложенным соискатель считает необходимым придать санкции части 2 ст.

7.30 КоАП РФ относительно-определенный характер, не указывая ее нижний предел.

В третьем параграфе второй главы при анализе правонарушения, предусмотренного статьей 7.31 КоАП РФ, определяется, что по своей объективной стороне данное правонарушение может выражаться в нескольких деяниях, но возможность вменения любого из них связана с установлением недостоверности информации (сведений).

Автор обращает внимание на то, что в данной статье говорится только о недостоверной информации и недостоверных сведениях и никакие смежные понятия не используются. В то же время в отечественном законодательстве термины «недостоверная информация» и «недостоверные сведения», как правило, встречаются вместе с иными терминами, обозначающими дефекты информации (сведений). В частности, КоАП РФ в качестве альтернативы недостоверной информации употребляет термин «неполная информация» («неполные сведения»).

Применительно к размещению заказа под неполной информацией диссертант понимает информацию, содержание которой в силу своей недостаточности не позволило участнику размещения государственного или муниципального заказа компетентно выбрать из нескольких размещенных заказов тот заказ, участие в котором ему необходимо и отвечало бы его действительной потребности, либо не дает возможности участвовать в размещении заказа. Это может быть, к примеру, отсутствие в предоставляемой конкурсной документации требований к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результатам работ и иных показателей, связанных с определением соответствия поставляемого товара, выполняемых работ, оказываемых услуг потребностям заказчика (часть 2 ст. 22 Закона о размещении заказов). Автор критически оценивает позиции законодателя, не указавшего неполную информацию в качестве разновидности дефектной информации при формулировании диспозиции статьи 7.31 КоАП РФ. Данный подход, по мнению соискателя, следует рассматривать как нарушение прав и законных интересов участников размещения заказа. Приводятся аргументы в пользу применения ответственности за предоставление недостоверной информации о размещении заказа и в случае проведения закрытого конкурса или аукциона. Данный вывод следует из того, что нормы части 4 ст. 30, ст. 39 Закона о размещении заказов из возможных способов предоставления конкурсной документации и документации об аукционе, изменений, внесенных в нее, разъяснений положений

указанной документации исключают только один – в форме электронных документов, при этом соответствующая информация должна быть предоставлена в письменной форме.

По своей субъективной стороне все деяния, перечисленные в статье 7.31 Кодекса, могут совершаться с любой формой вины, поскольку ее конкретная форма в административном законе не определена. В то же время диссертант обосновывает необходимость на законодательном уровне оградить участников размещения заказа не просто от предоставления недостоверной информации или сведений, а именно от случаев целенаправленного введения их в заблуждение, мотивируя свое предложение следующим обстоятельством. В условиях, когда ни одна процедура размещения государственного и муниципального заказа не может быть осуществлена без информационного обеспечения, расходовать административное воздействие абсолютно на каждый случай предоставления недостоверной информации или сведений не отвечает принципу процессуальной экономии. Поэтому в диспозиции статьи 7.31 КоАП РФ целесообразно предусмотреть ответственность не только за недостоверность, но и неполноту информации. Для этого следует ввести в Кодекс дополнительный термин, который бы подчеркивал очевидность недостоверности информации или сведений для лица их предоставляющего. Таким термином может стать «заведомо недостоверная информация». Им оперирует Федеральный закон от 27 июля 2006 г. «Об информационных технологиях и защите информации» (ч. 7 ст. 8).

В четвертом параграфе второй главы исследованию подлежат *нарушения условий государственного или муниципального контракта*. Анализируются два состава правонарушения: заключение контракта с нарушением условий торгов или запроса котировок либо условий исполнения контракта (ч. 1 ст. 7.32 КоАП РФ) и изменение условий контракта (ч. 2 ст. 7.32 КоАП РФ).

В результате анализа состава «заключение контракта с нарушением условий торгов или запроса котировок либо условий исполнения контракта» отмечается, что объективная сторона данного правонарушения имеет сложный характер, поскольку охватывает два деяния. Формулировка КоАП РФ, определяющая одно из них - заключение государственного или муниципального контракта с нарушением условий его исполнения, предложенных лицом, с которым заключается государственный или муниципальный контракт, - не соответствует Закону о размещении заказов, поскольку при размещении заказа путем проведения

конкурса, аукциона, запроса котировок, государственный или муниципальный контракт заключается не только на условиях, указанных в поданной участником заявке, но и условиях, содержащихся в конкурсной документации, извещении о проведении открытого конкурса, аукциона и конкурсной документации, извещении о проведении запроса котировок (ч. 3 ст. 29, ч. 3 ст. 38, ч. 8 ст. 47 Закона). Подобная позиция необоснованно исключает административную ответственность за заключение государственного и муниципального контракта с нарушением условий его исполнения, указанных в конкурсной документации, извещении о проведении открытого аукциона и документации об аукционе или предусмотренных извещением о проведении запроса котировок. В этой части редакция части 1 ст. 7.32 КоАП РФ нуждается в уточнении. До внесения соответствующих изменений в анализируемую норму отступление от тех условий, которые содержались в приведенных выше документах, не может быть наказуемо в административном порядке.

Анализируя состав правонарушения «изменение условий контракта» диссертант показывает, что основная проблема применения статьи 7.32 КоАП РФ заключается в определении исключений из правила о недопустимости изменения условий государственного или муниципального контракта, в качестве которых законодательство признает только одностороннее изменение объема всех предусмотренных контрактом работ, услуг в случае выявления потребности в дополнительных работах, услугах, не предусмотренных контрактом, но связанных с работами, услугами, предусмотренными контрактом, или при прекращении потребности в предусмотренной контрактом части работ, услуг (ч. 6 ст. 9 Закона о размещении заказов). Столь узкий характер исключения вызывает проблему распространения его на случаи изменения договора, предусмотренные Гражданским кодексом, в частности, в связи с существенным изменением обстоятельств (п. 1 ст. 451 ГК РФ). Действие соответствующей нормы Кодекса может быть изменено только самим договором (вытекать из его сущности), в остальных случаях препятствия для применения названной нормы отсутствуют. Это входит в определенное противоречие с нормой части 5 ст. 9 Закона о размещении заказов, которая устанавливает отсылку к единственному исключению, предусмотренному в части 6 ст. 9 указанного Закона. Учитывая, что законодательство о размещении заказов основывается на положениях Гражданского и Бюджетного кодексов и состоит из Закона о размещении заказов, иных федеральных законов,

регулирующих отношения, связанные с размещением заказов, а нормы права, содержащиеся в иных федеральных законах и связанные с размещением заказов, должны соответствовать Закону о размещении заказов (ч. 1 ст. 2), автор приходит к следующему выводу. Поскольку нормы статьи 451 ГК РФ носят общий характер и непосредственно не связаны с размещением заказов, они имеют приоритет перед положениями Закона о размещении заказов. Не случайно, в части 8 ст. 9 данного закона сказано, что расторжение государственного или муниципального контракта допускается по соглашению сторон или решению суда по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством. Более того, в отличие от Закона о размещении заказов, Гражданский кодекс Российской Федерации допускает возможность изменения условий государственного или муниципального контракта любым федеральным законом, а не только Законом о размещении заказов.

Диссертант отмечает, что в Гражданском кодексе не содержится четкого ответа на вопрос: об изменении каких условий контракта идет речь? Автор приводит в качестве примера одно условие, содержащееся в диспозиции ст. 7.32 КоАП РФ – о цене товаров, работ, услуг (в сторону её увеличения). В части 6 ст. 9 Закона о размещении заказов, которая устанавливает исключение из общего правила о недопустимости изменения условий контракта, также упоминается условие об объеме всех предусмотренных контрактом работ, услуг. Однако, по мнению автора, названными условиями не исчерпывается перечень условий, изменения которых недопустимо после заключения контракта. Диссертант утверждает, что негативные последствия могут наступить и тогда, когда будут изменены место, условия, сроки поставок товара, выполнения работ, оказания услуг.

Диссертант обращает внимание на то, что по части 2 ст. 7.32 КоАП РФ наказуемо изменение условий государственного или муниципального контракта только при его исполнении. Если же изменение условий происходит при заключении контракта, то административная ответственность будет наступать в соответствии с частью 1 ст. 7.32 Кодекса.

Автор признает, что действующее определение субъекта ответственности в статье 7.32 КоАП РФ не всегда отвечает гражданско-правовым нормам о возможности изменения контракта по соглашению сторон. В этом случае изменение условий зависит от воли обеих сторон контракта, но ответственность будет возлагаться только на одну из них. Это снижает эффективность административно-

правового воздействия нормы на правонарушителя. В целях ее восполнения законодателю необходимо дополнить диспозицию статьи 7.32 КоАП РФ указанием на такого субъекта ответственности, как участник размещения заказов. Им может быть любое юридическое лицо или любое физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель.

В заключении подведены итоги проводимого исследования и обобщены важнейшие его результаты, сформулированы предложения и рекомендации по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практики.

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в следующих работах:

Монографии:

Сушков С.Ю. Административная ответственность за правонарушения в сфере размещения государственного и муниципального заказа: Монография. Челябинск: ООО «Полиграф-Мастер», 2006. – 6,6 п.л.

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации:

2. Сушков, С. Некоторые проблемы применения административной ответственности за нарушение порядка размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд членами конкурсной или аукционной комиссий/ С. Сушков // Арбитражный и гражданский процесс. – 2006. - № 10. – С. 47-48. - 0,3 п.л.

3. Сушков, С.Ю. О месте норм об административной ответственности за правонарушения, связанные с размещением заказа на поставку товаров для государственных и муниципальных нужд, в структуре КоАП РФ / С.Ю. Сушков // Вестник Южно-Уральского государственного университета. – 2006. - № 5(60)-С. 326-328. - 0,4 п.л.

4. Сушков, С.Ю. Предоставление, опубликование или размещение недостоверной информации о государственном и муниципальном заказе /С.Ю. Сушков // Вестник Челябинского государственного университета. Сер. «Право» – 2007. - №1 – С. 88-94.- 0,3 п.л.

Статьи, опубликованные в других научных журналах:

5. Сушков, С.Ю. Некоторые проблемы определения субъекта нарушения порядка размещения государственного и муниципального заказа / С.Ю. Сушков // Административное право и процесс. – 2006. – № 4. – С. 41-44. - 0,5 п.л.

6. Сушков, С.Ю. Генезис ответственности за нарушение законодательства в сфере государственных и муниципальных закупок / С.Ю. Сушков // Труды СГУ. Челябинский филиал. Гуманитарные науки. – М.: Изд-во СГУ, 2006. – С. 130-137. – 0,5 п.л.

Работы, опубликованные в материалах всероссийских и международных конференций

7. Сушков, С.Ю. Актуальные вопросы судебной практики в сфере государственных закупок /С.Ю.Сушков, В.А.Фурсов// Научные подходы, практика организации и проведения государственных и муниципальных закупок: Сб. докладов Междунар. науч-практ. конф. (Челябинск, 26-28 февраля 2004.) – Челябинск: ИД «Восточные ворота», 2004. – С. 18-21. – 0,2 п.л.

8. Сушков, С.Ю. О некоторых проблемах, связанных с установлением органа, компетентного рассматривать дела об административных правонарушениях в сфере размещения государственных и муниципальных заказов / С.Ю. Сушков // Актуальные проблемы современности: Материалы Всерос. научно-практ. конф. молодых ученых, аспирантов, студентов. (Тамбов, 14 апреля 2006 г.). – Тамбов, 2006. – С. 60-62. – 0,2 п.л.

9. Сушков, С.Ю. К вопросу о введении административной ответственности за нарушение законодательства о государственных и муниципальных закупках / С.Ю. Сушков // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2006 Часть III: Материалы VIII Междунар. науч-практ. конф. (Челябинск, 30-31 марта 2006 г.).- Челябинск, 2006. – С. 264-270.- 0,8 п.л.

10. Сушков, С.Ю. Типология норм об административной ответственности за нарушение правил размещения заказа / С.Ю. Сушков // Актуальные вопросы организации и контроля размещения государственного и муниципального заказа в Уральском федеральном округе: Сб. докладов Междунар. конф. (Челябинск, 29 ноября 2006г.). – Челябинск: Центр анализа и прогнозирования, 2007. – С.30-34. – 0.3 п.л.

11. Сушков, С.Ю. О несогласованности норм гражданского и административного законодательства в правовом регулировании размещения заказов на поставку товаров для государственных и муниципальных нужд / С.Ю. Сушков // Актуальные проблемы международного частного и гражданского права: Материалы Междунар. науч.-практич. конф., (Челябинск 15 января 2007г.), – М.: Изд-во СГУ, 2007. – С.173-176. – 0,2 п.л.

СУШКОВ СЕРГЕЙ ЮРЬЕВИЧ

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РАЗМЕЩЕНИИ
ЗАКАЗОВ НА ПОСТАВКИ ТОВАРОВ, ВЫПОЛНЕНИЕ РАБОТ,
ОКАЗАНИЕ УСЛУГ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

Специальность 12.00.14 - Административное право; финансовое право;
информационное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Отпечатано и сброшюровано в
ООО "Полиграф-Мастер"
г. Челябинск, ул. Академика Королева, 26
тел.: (351) 281-01-64, 281-01-65, 281-01-66
Государственная лицензия на издательскую деятельность
ИД № 02758 от 04.09.2000 г.
Государственная лицензия на полиграфическую деятельность
ПД № 11-0092 от 17.11.2000 г.
Подписано в печать 10.04.2007. Формат 60x84 1/16
Усл. изд. л. 1,8. Усл. печ. л. 0,95. Тираж 150 экз.