



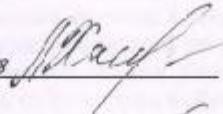
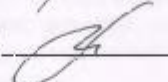
Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
 С.В. Чердаков
« 13 » 06 2018 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Административно-правовое регулирование контрактной системы в
сфере государственных и муниципальных закупок

Исполнитель студент группы 321-36	19.06.18 	А.П. Назаретян
Руководитель доцент	19.06.18 	Л.С. Хашева
Нормоконтроль	19.06.18 	О.В. Громова

Благовещенск 2018

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой

_____ С.В. Чердаков

« ___ » _____ 2018 г.

З А Д А Н И Е

К выпускной квалификационной работе студента Назаретяна Ашота Продаевича

1. Тема выпускной квалификационной работы: Административно-правовое регулирование контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок (утверждена приказом от 05.03.2018 г. №550-уч)
2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта): 01 июня 2018 года.
3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): Понятие и содержание административно-правового регулирования контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок. Контрактная система как объект административно-правового регулирования в Российской Федерации. Источники административно-правового регулирования контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок. Механизм административно-правового регулирования контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок. Содержание механизма административно-правового регулирования контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок. Административные аспекты контроля в сфере государственных и муниципальных закупок. Административная ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок.
5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет
6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет
7. Дата выдачи задания: 01 декабря 2017 года.

Руководитель выпускной квалификационной работы: Хащева Любовь Сергеевна, доцент

Задание принял к исполнению (дата): 01 декабря 2017 года _____
(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 64 с., 49 источников, 2 приложения.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ, АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ, ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРАКТ, АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

Административно-правовое регулирование контрактной системы осуществляется с помощью специальных средств, институтов, воздействующие на общественные отношения в сфере государственных и муниципальных закупок в целях обеспечения ее эффективного функционирования.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в рамках осуществления административно-правового регулирования контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок.

Предмет исследования – законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

Цель исследования – всесторонний анализ законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок и выявление проблем административно-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Понятие и содержание административно-правового регулирования контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок	7
1.1 Контрактная система как объект административно-правового регулирования в Российской Федерации	7
1.2 Источники административно-правового регулирования контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок	12
2 Механизм административно-правового регулирования контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок	16
2.1 Содержание механизма административно-правового регулирования контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок	16
2.2 Административно-правовые аспекты контроля в сфере государственных и муниципальных закупок	29
2.3 Административная ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок	43
Заключение	53
Библиографический список	56
Приложение А. Итоги работы отдела контроля за закупками министерства финансов области за 1 полугодие 2017 года	63
Приложение Б. Итоги работы отдела контроля за закупками министерства финансов области за 2 полугодие 2017 года	64

ВВЕДЕНИЕ

Государственное регулирование закупок в Российской Федерации выполняет задачи не только по обеспечению государственных и муниципальных нужд, но и способствует экономико-правовому и социально-политическому развитию государства. Административно-правовое регулирование контрактной системы осуществляется с помощью специальных средств, институтов, воздействующие на общественные отношения в сфере государственных и муниципальных закупок в целях обеспечения ее эффективного функционирования.

Однако, некоторые элементы административно-правового регулирования контрактной системы, такие как, антидемпинговые меры, требования к участникам закупок, осуществление конкурентных процедур закупок, административная ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе имеют проблемы, как законодательной регламентации, так и практической реализации. Практика административного контроля за соблюдением законодательства в сфере закупок имеет достаточно проблемных аспектов ее осуществления.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о достаточной степени актуальности выбранной темы выпускной квалификационной работы.

Среди ученых, уделивших особое внимание административно-правовому регулированию контрактной системы, можно назвать труды отечественных ученых: С.В. Новиков, В.А. Тихонов, А.А. Храбкин, О.М. Воробьева, А.В. Ермакова и др.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в рамках осуществления административно-правового регулирования контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок.

Предмет исследования – законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

Цель исследования – всесторонний анализ законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфе-

ре закупок и выявление проблем административно-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок.

Задачи исследования:

1) рассмотреть понятие и содержание административно-правового регулирования контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок;

2) определить сущность контрактной системы как объекта административно-правового регулирования в Российской Федерации;

3) раскрыть источники административно-правового регулирования контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок;

4) выявить содержание механизма административно-правового регулирования контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок;

5) изучить административно-правовые аспекты контроля в сфере государственных и муниципальных закупок;

6) рассмотреть административную ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок;

7) исследовать проблемы административно-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок и выявить пути их решения.

1 ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

1.1 Контрактная система как объект административно-правового регулирования в Российской Федерации

Вопросы регулирования государственных закупок во всем мире находятся под пристальным вниманием законодательства страны, так как государство заинтересовано в эффективной системе государственных закупок. В процессе принятия управленческих решений государство применяет административно-правовое регулирование различных общественных отношений, в том числе и в сфере государственного заказа.

Главной целью административно-правового регулирования контрактной системы, по замыслу законодателя, является рост эффективного обеспечения государственных нужд. С помощью административно-правового регулирования государственных закупок решаются такие задачи, как искоренение коррупции, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение прозрачности закупочных процедур¹.

Публичные закупки (в широком смысле слова) - любые закупки, проводимые публично, т.е. среди неопределенного круга потенциальных поставщиков, как правило, на специальных электронных площадках (сайтах) в сети Интернет.

Государственные (муниципальные) закупки осуществляются на основании Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»² (далее – Федеральный закон №44-ФЗ».

¹ Новиков С.В., Тихонов В.А. Нормативно-правовые основы системы государственных закупок // Актуальные вопросы экономики и современного менеджмента: сборник научных трудов по итогам III международной научно-практической конференции. Самара. 2016. С.51-53

² О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 23.04.2018) // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, № 14, ст. 1652.

Сущность административно-правового регулирования контрактной системы заключается в том, что государство посредством применения административно-правовых механизмов обеспечивает должное поведение субъектов контрактной системы (заказчиков и участников закупок).

Важное место в административно-правовом регулировании контрактной системы в РФ занимают принципы осуществления государственных закупок. Федеральный закон №44-ФЗ в статье 6 устанавливает фундаментальные принципы осуществления закупок. Принципы административно-правового регулирования контрактной системы являются основными идеями, положениями, раскрывающими суть и содержание закупочной деятельности заказчиков. Среди принципов контрактной системы можно выделить основные принципы, обозначенные в статье 6 Федерального закона №44-ФЗ и дополнительные, содержание которых можно усмотреть в иных статьях федерального закона.

В качестве основных принципов законодательство о контрактной системе выделяет следующие:

Принцип открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок. Подразумевает организацию информирования всех заинтересованных лиц об осуществлении заказчиками государственных закупок. Информирование осуществляется посредством функционирования единой информационной системы (далее - ЕИС) в сфере закупок zakupki.gov.ru.

Принцип обеспечения конкуренции. Механизм проведения закупок требует осуществление определения поставщика (подрядчика, исполнителя) на равных основаниях, исключение вероятности дискриминации участников. Достижение свободы конкуренции возможно благодаря эффективности использования заказчиками установленных механизмов контрактной системы: определенных способов осуществления закупок, требований к выполнению процедуры, предпочтений на основе регламентированных процессов проведения торгов.

Принцип профессионализма заказчиков. Предусматривает привлечение к деятельности заказчика специалистов высокой квалификации, с соответствующими знаниями, опытом. Указанный принцип был впервые закреплен в законо-

дательстве о государственных закупках. Федеральный закон №44-ФЗ в качестве субъектов кадрового обеспечения закупок называет контрактного управляющего и контрактную службу. Отсутствие требуемого количества квалифицированных кадров – существенная проблема в современной отрасли государственных закупок.

Принцип стимулирования инноваций. Означает необходимость заказчикам осуществлять закупки преимущественно инновационной и высокотехнологичной продукции.

Принцип единства контрактной системы в сфере закупок. Механизм осуществления закупочной деятельности заказчика базируется на ведении единого цикла закупки, который начинается с этапа планирования закупок и заканчивается исполнением государственного контракта. Представленный принцип базируется на строгом соблюдении установленной последовательности выполнения стадий производства закупок, установленных законом. Такой подход способствует оптимизации закупочной процедуры.

Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд. КоАП РФ предусматривает административную ответственность должностных лиц за нарушение законодательства о контрактной системе.

Принцип эффективности осуществления закупок. Этот принцип отражает качество осуществления государственных закупок. Оценить эффективность закупок означает сравнить достигнутые результаты закупки с желаемыми. Однако Федеральный закон №44-ФЗ прямо не закрепляет эффективность именно расходования бюджетных средств, в качестве принципа контрактной системы.

К дополнительным принципам контрактной системы можно отнести:

Принцип законности, объективности. Регламентирует необходимость точного соблюдения действующего законодательства о контрактной системе всеми участниками контрактной системы, и формирование единообразной правоприменительной практики.

Принцип плановости, прогнозирования. Подразумевают разработку планов, программ осуществления государственных закупок для обеспечения государственных нужд, которые позволяют организовать планомерное осуществление поставок товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд.

Принцип предотвращения коррупции. Предусматривает минимизацию коррупционных рисков со стороны взаимодействия должностных лиц заказчика и участников. Например, статья 46 Федерального закона №44-ФЗ устанавливает запрет на проведение переговоров с участником закупки до выявления победителя определения поставщика.

В литературе достаточно часто обозначается проблема определения места государственного контракта среди административно-правовых и гражданского правовых отношений. Договор в качестве регулятора общественных отношений стал использоваться не только в частных отраслях права, но и в публичных отраслях. Сложность определения отраслевой принадлежности государственного контракта вызвана и тем, что правовое регулирование государственных закупок, осуществляется нормами различных отраслей права. Начиная с этапа планирования закупок и до заключения контракта действует административно-правовое регулирование, так как законодательные нормы, регламентирующие эти процессы являются строго императивными. Однако этап исполнения государственного контракта уже подвержен гражданско-правовому регулированию.

Исследования правовой природы государственного контракта проводятся по нескольким направлениям. Первая точка зрения сформулирована представителями науки административного права и базируется на разработках школы «хозяйственного права». По мнению исследователей, поддерживающих эту теорию, гражданское законодательство не в полной мере справляется со своими задачами, так как, кроме предпринимательских отношений на условиях равенства, отношений «по горизонтали», регулируемых гражданским законодательством, существуют предпринимательские отношения «по вертикали», где ак-

тивное участие принимает государство, приобретая продукцию для удовлетворения собственных нужд³.

Доминирующей является точка зрения о возможности отнесения государственных контрактов к категории административных договоров. В советский период, рассматривая понятие административного договора, авторы отмечали такие его особенности, как «отсутствие подлинной юридической равноценности воли участников отношений, наступление за неисполнение договорных условий административной, а не гражданско-правовой ответственности, применение ответственности органом, который является стороной по договору или вышестоящим органом; отсутствие, как правило, ответственности стороны, обладающей властными полномочиями»⁴. Равноправие сторон в сфере хозяйственного управления как одно из основных необходимых условий заключения договора отсутствовало при административно-плановой системе хозяйствования.

Рассматривая понятие государственных контрактов, А. В. Демин обращает внимание на их наименование, которое подчеркивает, по его мнению, «наличие в их правовом режиме публично-правовых элементов»⁵. Обосновывая наличие в государственных контрактах административно-правовых признаков, автор отмечает, что «законодательные акты, регулирующие государственные контракты, по своему содержанию, структуре, предмету и методам регулирования являются комплексными и включают нормы гражданского и административного права». Причем административные нормы носят специальный характер, устанавливая изъятия и отраслевые особенности для данной категории договоров по отношению к общим положениям и принципам обязательственного (гражданского) права.

³ Лаптев, В. В. Хозяйственное право - право предпринимательской деятельности / В. В. Лаптев // Государство и право. 1993. № 1. С. 37-39

⁴ Новоселов, В. И. К вопросу об административных договорах / В. И. Новоселов // Правоведение. 1969. № 3. С. 42-43

⁵ Демин, А. Государственные контракты (публично-правовой аспект) / А. Демин // Хозяйство и право. 1997. № 8. С. 148-154

Этим и аргументируется вторая позиция относительно правовой природы государственного контракта: его предлагается рассматривать, как указывает В. И. Новоселов, «как гражданско-правовой договор, включающий в себя отдельные административно-правовые (публичные) элементы».

Аналогичной точки зрения придерживается и Ю. М. Козлов, отмечая такую особенность государственных контрактов, как «сочетание в себе элементов административно-правовых и гражданско-правовых договоров»⁶.

Таким образом, несмотря на различные точки зрения на правовую природу государственного контракта, почти всеми исследователями отмечается наличие в них публично-правовых и частноправовых элементов.

По нашему мнению, государственные контракты относятся к комплексной сфере правового регулирования, в которой государственное вмешательство носит разноотраслевой характер: и административно-правовой и гражданско-правовой. Говоря в целом о регламентации закупочной деятельности Гражданский кодекс РФ регулирует, преимущественно, заключительную стадию процесса размещения государственных заказов - заключение государственного контракта и отчасти его содержание. Административные элементы проявляются не в государственных контрактах, а в процессе формирования и размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд. Однако административно-правовая природа государственного контракта проявляется в положении сторон такого контракта. Государство находится в юридически неравном положении с поставщиком (исполнителем, подрядчиком).

1.2 Источники административно-правового регулирования контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок

Законодательство России о публичных закупках находится в состоянии постоянного реформирования. Достаточно большое количество принимаемых в рассматриваемой сфере законов и иных нормативных актов, а также постоянное

⁶ Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова. - М., 1994. С. 68.

их изменение свидетельствует об отсутствии целостной системы законодательства о контрактной системе.

Процесс становления законодательства о государственных закупках в Российской Федерации складывался из следующих этапов:

Первый этап (1992-1997 гг.). На этом этапе, проведение торгов при размещении государственного заказа не являлось обязательным. Правовое регулирование закупок осуществлялось Законом РФ от 28.05.1992 № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд». Затем был принят Федеральный закон от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд». Данные законы не устанавливали четкой процедуры размещения заказов, в связи с чем основы, заложенные в законах, на практике не находили должного их исполнения.

Второй этап (1997-2005 гг.). Президентом был подписан Указ от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд». Данный Указ имел важное экономическое значение для сокращения затрат бюджетных средств при проведении процедуры государственных закупок, он стал ориентиром процедуры проведения закупок. В 1999 году был принят Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд».

Третий этап (2005-2014 гг.). 21 июля 2005 года подписан Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Четвертый этап (2014 г. по н.в.). Современный этап развития системы государственных закупок в РФ характеризуется реформирование законодательства о государственных закупках и принятия нового Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Механизм реализации законодательных норм обеспечивается многочисленными нормативно-правовыми актами подзаконного уровня (прежде всего, постановлениями Правительства РФ).

Ключевыми законодательными актами, на которых основывается вся система публичных закупок России в настоящее время являются Федеральный закон № 44-ФЗ и Федеральный закон от 18 июля 2011 г. N 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее - Закон № 223-ФЗ)⁷.

Важную роль в обеспечении проведения публичных закупок, помимо указанных специальных законов, играют Гражданский кодекс РФ и Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»⁸, нормы части 1 статьи 17 которого определяют, что «при проведении торгов, запроса котировок цен на товары (далее - запрос котировок), запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции».

Более того очень большой массив правового материала по регулированию отношений в сфере государственных закупок содержится в актах Правительства РФ и уполномоченного органа исполнительной власти – Министерства финансов (до апреля 2017 г. Министерство экономического развития РФ).

Для правильно применения норм законодательства о контрактной системе важное значение имеет определение соотношения между положениями Федерального закона № 44-ФЗ и иными федеральными законами, входящими в систему законодательства о контрактной системе в соответствии с частью 1 статьи 2 Закона, и положениями Гражданского кодекса Российской Федерации. В Обзоре судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

⁷ О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ, 25.07.2011, № 30 (ч. 1), ст. 4571.

⁸ О защите конкуренции: Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 04.06.2018) // Собрание законодательства РФ, 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3434.

государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017)⁹. Верховный Суд указал: «в целях развития добросовестной конкуренции, обеспечения гласности и прозрачности закупки, предотвращения коррупции и других злоупотреблений Законом о контрактной системе установлены особенности заключения, изменения, расторжения государственных (муниципальных) контрактов, их исполнения и ответственности за неисполнение и ненадлежащее исполнение, но не содержится исчерпывающего регулирования гражданско-правовых отношений, возникающих в связи с государственным (муниципальным) контрактом. Поскольку в силу части 1 статьи 2 Закона о контрактной системе законодательство о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд основывается на положениях ГК РФ, при разрешении споров, вытекающих из государственных (муниципальных) контрактов, суды руководствуются нормами Закона о контрактной системе, толкуемыми во взаимосвязи с положениями ГК РФ, а при отсутствии специальных норм - непосредственно нормами ГК РФ.

В настоящее время, создание нормативной базы государственных и муниципальных заказов должно исключать коллизии федеральных, региональных и муниципальных нормативных правовых актов, а также обеспечивать единообразное применение норм о контрактной системе.

⁹ Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017) // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 12, декабрь, 2017.

2 МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КонтРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

2.1 Содержание механизма административно-правового регулирования контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок

Механизм административно-правового регулирования контрактной систем представляет собой совокупность взаимосвязанных административно-правовых институтов и правовых средств, воздействующих на общественные отношения в сфере государственных закупок в целях обеспечения ее эффективного функционирования. К таким институтам и правовым средствам, в частности, относятся: административные процедуры осуществления государственных закупок, государственный контракт, специальная система контроля за размещением заказа, применение административно-правовых мер принуждения и административной ответственности.

Одним из способов административно-правового регулирования контрактной системы является применение антидемпинговых мер. Антидемпинговые меры направлены на то, чтобы препятствовать искусственному занижению цен при проведении конкурса и аукциона, а также обеспечение качества исполнения государственных контрактов. Если при проведении конкурса или аукциона участником закупки, с которым заключается контракт, предложена цена контракта, которая на двадцать пять и более процентов ниже начальной (максимальной) цены контракта, контракт заключается только после предоставления таким участником обеспечения исполнения контракта или информации, подтверждающей добросовестность такого участника на дату подачи заявки. В статье 37 Федерального закона №44-ФЗ установлено два способа, подтверждающих возможность исполнения контракта. Эти способы и являются антидемпинговым механизмом контрактной системы. Первый способ – это предоставление обеспечения

исполнения контракта в двойном размере. Второй способ - предоставление информации, подтверждающей добросовестность участника закупки, а именно, исполнение таким участником в течение одного года до даты подачи заявки на участие в конкурсе или аукционе трех и более контрактов (при этом все контракты должны быть исполнены без применения к такому участнику неустоек (штрафов, пеней). Необходимо отметить, что второй способ антидемпингового механизма не лишен изъянов. Положения части 3 статьи 37 Федерального закона №44-ФЗ о добросовестности участника говорят о содержащейся в реестре контрактов информации, подтверждающей их исполнение без применения к участнику неустоек (штрафов, пеней), но не затрагивают вопрос о предмете таких контрактов. Тогда как для заказчика, безусловно, важным ориентиром является именно объект закупки, то есть предмет контракта. Например, участник закупки на поставку продуктов питания, в подтверждении своей добросовестности может предоставить заказчику информацию об исполнении контрактов на выполнение строительных работ.

Как отмечает Е.Н. Учаева¹⁰, «среди положительных моментов предусмотренных статьей Федерального закона №44-ФЗ демпинговых мер необходимо отметить то, что среди контрактов, подтверждающих добросовестность демпингующего участника, должен быть как минимум один контракт, цена которого должна составлять не менее чем двадцать процентов цены, по которой участником закупки предложено заключить контракт. Соответственно, это для заказчика будет серьезным доводом, особенно при большой закупке».

Следующим механизмом административно-правового регулирования контрактной системы является конфликт интересов. Нормативное закрепление понятия конфликт интересов получило в Федеральном законе «О противодействии коррупции»¹¹ - «под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой

¹⁰ Учаева Е.Н. Защита прав заказчика и антидемпинговые меры Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Марийский юридический вестник. 2015. № 1. С. 58

¹¹ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228.

личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий)» (статья 10).

Федеральный закон №44-ФЗ в качестве одного из требований к участникам закупок указывает «отсутствие между участником закупки и заказчиком конфликта интересов, под которым понимаются случаи, при которых руководитель заказчика, член комиссии по осуществлению закупок, руководитель контрактной службы заказчика, контрактный управляющий состоят в браке с физическими лицами, являющимися выгодоприобретателями, единоличным исполнительным органом хозяйственного общества (директором, генеральным директором, управляющим, президентом и другими), членами коллегиального исполнительного органа хозяйственного общества, руководителем (директором, генеральным директором) учреждения или унитарного предприятия либо иными органами управления юридических лиц - участников закупки, с физическими лицами, в том числе зарегистрированными в качестве индивидуального предпринимателя, - участниками закупки либо являются близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами), усыновителями или усыновленными указанных физических лиц».

Таким образом, Федеральный закон № 44-ФЗ определяет конфликт интересов, как случаи, когда представитель заказчика состоит в браке либо является близким родственником участника закупки.

Необходимо отметить что, в Федеральном законе «О противодействии коррупции» конфликт интересов тесно связан с личной заинтересованностью, т.е. возможностью получения какой либо выгоды. В свою очередь, Федеральный закон № 44-ФЗ исключает понятие личной заинтересованности, напрямую определяя конфликт интересов, как родственные или иные отношения.

Последствия несоблюдения этого требования участниками закупки тоже достаточно серьезны. Согласно Обзору судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона № 44-ФЗ (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.09.2016)¹², государственный (муниципальный) контракт, заключенный при наличии конфликта интересов между победителем торгов и заказчиком, является ничтожным.

Круг лиц, одновременное участие которых при осуществлении закупок свидетельствует о конфликте интересов, определяется в соответствии с п. 9 ч. 1 ст. 31 Федерального закона № 44-ФЗ. При этом конфликт интересов может иметь место не только в отношении руководителей, но и в отношении должностных лиц (в частности, их заместителей), непосредственно участвующих в осуществлении закупки, полномочия которых являются тождественными по функциональным обязанностям полномочиям руководителя, позволяют влиять на процедуру закупки и результат ее проведения.

Так, хозяйственное общество, принимавшее участие в открытом конкурсе, задекларировало отсутствие конфликта интересов, посчитав, что близкое родство заместителя руководителя контрактной службы заказчика с одним из членов совета директоров общества, являющегося его внуком, не препятствует участию в закупке.

По результатам рассмотрения заявки хозяйственного общества на участие в открытом конкурсе конкурсная комиссия заказчика признала ее соответствующей требованиям п. 9 ч. 1 ст. 31 Федерального закона № 44-ФЗ. Антимонопольный орган в рамках рассмотрения дела о нарушении законодательства о государственных закупках пришел к выводу о наличии конфликта интересов в указанном случае и выдал заказчику предписание об отстранении хозяйственного общества от участия в определении поставщика. Заказчик обратился в арбитражный суд с заявлением о признании незаконными решения и предписания

¹² Обзор судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.09.2016) // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 2, февраль, 2017.

антимонопольного органа. Суд отказал заказчику в удовлетворении заявленных требований.

Несмотря на то что должность заместителя руководителя контрактной службы заказчика не включена в п. 9 ч. 1 ст. 31 Федерального закона № 44-ФЗ, в рассматриваемом деле судом был установлен конфликт интересов ввиду того, что полномочия руководителя контрактной службы заказчика и его заместителя являлись тождественными по функциональным обязанностям, позволяли влиять на процедуру закупки и результат ее проведения. Как руководитель, так и заместитель руководителя контрактной службы заказчика несут ответственность за принятие решений при осуществлении закупок заказчиком. Суд также установил, что в соответствии с должностной инструкцией заместитель руководителя контрактной службы имеет полномочия на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Отдельного внимания в содержании механизма административно-правового регулирования контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок заслуживают нормы Федерального закона №44-ФЗ, направленные на предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Анализируя практику применения Федерального закона №44-ФЗ можно выделить несколько основных коррупционных направлений государственного заказа:

- преднамеренное допущение орфографических ошибок и некорректного указания названия закупки;
- указание невыполнимо коротких сроков исполнения контракта.

Приведем пример решения № 08-01-411 Комиссии Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области по контролю в сфере размещения заказов (Комиссия Новосибирского УФАС России)¹³.

В Новосибирское в УФАС России обратилось ООД «НАРОДНЫЙ

¹³ Реестр жалоб, плановых и неплановых проверок [Электронный ресурс]. URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>

ФРОНТ «ЗА РОССИЮ» с жалобой на действия заказчика - ДИиРТТ НСО при проведении открытого конкурса на оказание услуг по разработке и внедрению подсистемы «Гостехнадзор» Межведомственной Автоматизированной Информационной Системы, используемой в исполнительных органах государственной власти, органах местного самоуправления в Новосибирской области, а также в подведомственных им государственных и муниципальных учреждениях, обеспечивающей автоматизацию оказания государственных и муниципальных услуг.

Суть жалобы сводится к следующему. Податель жалобы считает, что конкурсная документация размещена заказчиком на официальном сайте с нарушением требований законодательства о размещении заказов. В наименовании заказа и лота слово «Система» содержит одновременно символы русского и латинского алфавита: первая буква «с» заменена на латинскую «с», что, по мнению подателя жалобы, осложняет поиск данного заказа на официальном сайте. Кроме того, по мнению подателя жалобы, заказчиком установлены заведомо невыполнимые условия исполнения контракта в части установления сроков оказания услуг, от 10 до 14 дней. Податель жалобы считает, что указанный в техническом задании объем оказываемых услуг невозможно выполнить за данный период времени.

На жалобу поступили возражения от заказчика – ДИиРТТ НСО следующего содержания.

В ходе размещения на официальном сайте <http://zakupki.gov.ru> информации о проведении конкурса действительно была допущена техническая ошибка: при написании слова «Системы» была пропущена буква «с», затем при проверке обнаружив ошибку, оператор допечатал букву «с», не посмотрев на раскладку клавиатуры. Учитывая, что английская (латинская) буквы «с» и русская буквы «с» расположены на одной и той же клавише – ошибка носит чисто механический характер. Однако, 05.04.2013г. официальный сайт был доработан – в новой версии №2.20.0 реализована доработка в простом и расширенном поиске по реестру заказов по ключевым словам, в результате которой система идентифи-

цирует визуально схожие буквы латинского и русского алфавитов как тождественные. Таким образом, даже при допущении такой ошибки конкурс находится и идентифицируется. В самой конкурсной документации, размещенной на официальном сайте в написании слова «Система» ошибок не допущено.

Антимонопольный орган рассматривает сговор потенциальных участников закупок как между собой, так и с заказчиком в качестве нарушения антимонопольного законодательства, наказанием за совершение которого является достаточно серьезный административный штраф на юридическое лицо. Однако даже столь суровое наказание не останавливает отдельных хозяйствующих субъектов от незаконных действий.

Решением АС города Москвы от 05.05.2015 по делу N А40-323/2015, оставленным без изменения судами апелляционной (Постановление от 23.07.2015 N 09АП-24457/2015) и кассационной (Постановление от 01.10.2015 N Ф05-12362/2015) инстанций.

Суды, с учетом норм права, указали, что между хозяйствующими субъектами заключено соглашение, направленное на поддержание цен на торгах, выразившееся в поддержании максимально возможных цен контрактов на электронных торгах на право заключения контрактов на поставку расходных материалов для медицинских учреждений путем отказа от конкурентной борьбы в представлении ценовых предложений в процессе определения поставщика.

Доводы хозяйствующих субъектов о том, что исполнение контракта при более низкой цене экономически невыгодно, чем объясняется понижение цены контракта на один шаг - 0,5%, судами отклонены, поскольку не представлены соответствующие доказательства и расчеты, в то время как сведения, изложенные в решении антимонопольного органа, свидетельствуют об обратном (в других электронных аукционах с аналогичным предметом поставки указанные хозяйствующие субъекты при наличии иных участников осуществляли понижение цены, многократно превышающее понижение в электронных аукционах, где участниками являлись только данные хозяйствующие субъекты).

Совокупность доказательств, фактов и обстоятельств, установленных ан-

тимонопольным органом, свидетельствует о наличии между хозяйствующими субъектами заключенного устного картельного соглашения для достижения единой цели и поддержания цен на проведенных аукционах.

Сведениями о наличии письменного соглашения между участниками антимонопольный орган не располагал, в связи с чем правильно пришел к выводу об устной форме указанного соглашения. Соглашение, достигнутое в устной форме, не может и не должно быть документально подтверждено. Свидетельствовать о наличии устного соглашения может определенная модель поведения участников соглашения, зафиксированная документально.

В отсутствие доказательств наличия письменного соглашения вывод о существовании между сторонами устного соглашения может быть сделан на основе анализа их поведения.

Одной из мер административно-правовой защиты интересов заказчика от недобросовестных контрагентов по государственным контрактам является реестр недобросовестных поставщиков, куда вносятся сведения, наличие которых может стать для потенциального участника размещения заказа преградой для участия в торгах.

Развитие добросовестной конкуренции и предотвращение злоупотреблений в сфере размещения заказов наряду с другими мерами обеспечиваются с помощью такого инструмента, как реестр недобросовестных поставщиков, которому в Федеральном законе № 44-ФЗ посвящена статья 104.

Указанной нормой установлено, что ведение реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок. В соответствии с пунктом 1 Постановления Правительства Российской Федерации от 20.02.2006 г. № 94 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федераль-

ных государственных нужд»¹⁴ таковым сегодня выступает Федеральная антимонопольная служба (далее - ФАС РФ).

Основанием для внесения записи в реестр недобросовестных поставщиков, по сути, могут служить две ситуации. Первое – это уклонение участника от заключения контракта, то есть не передача подписанного контракта заказчику по истечении двадцати дней после подписания итогового протокола определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Второе – расторжение заключенного контракта в одностороннем порядке со стороны заказчика либо по решению суда. Сведения о недобросовестном поставщике хранятся в реестре в течение двух лет с момента внесения реестровой записи. В течение данного срока участник размещения заказа ограничен в допуске к участию в торгах, ведь эта информация сказывается на его деловой репутации.

Направление информации в ФАС РФ для включения в реестр недобросовестных поставщиков является обязанностью заказчиков. Однако ФАС РФ имеет право не включать сведения об участнике в реестр по причине нарушения со стороны заказчика порядка определения участником уклонения от заключения контракта или порядка одностороннего расторжения контракта.

Приведем пример из судебной практики. Общество с ограниченной ответственностью «Мясная гора» обратилось в Арбитражный суд Омской области с заявлением о признании недействительным решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Омской области (далее - антимонопольный орган, управление) от 27.05.2015 № РНП-55-161/2015.

Решением от 09.11.2015 Арбитражного суда Омской области, оставленным без изменения постановлением от 10.02.2016 Восьмого арбитражного апелляционного суда, заявленное требование удовлетворено.

¹⁴ О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд: Постановление Правительства РФ от 20.02.2006 г. № 94 (ред. от 25.12.2014) // Собрание законодательства РФ, 27.02.2006, N 9, ст. 1017.

В кассационной жалобе, поданной в Арбитражный суд Западно-Сибирского округа, антимонопольный орган просит отменить принятые по делу судебные акты, ссылаясь на нарушение норм права, несоответствие выводов судов обстоятельствам дела, и принять новый судебный акт об отказе в удовлетворении заявленного требования.

Податель жалобы считает, что вывод судов о соблюдении ООО «Мясная гора» порядка одностороннего отказа от исполнения договора основан на ошибочном толковании положений части 20 статьи 95 Федерального закона № 44-ФЗ; представленный обществом скриншот не подтверждает факт получения электронного письма учреждением.

Как следует из материалов дела и установлено судами, по итогам проведенного электронного аукциона 22.12.2014 между учреждением (заказчик) и ООО «Мясная гора» (поставщик) заключен договор от 22.12.2014 N 2014.391325, по условиям которого поставщик обязуется в период с 22.12.2014 по 31.08.2015 передавать заказчику по предварительной заявке (за 3 рабочих дня до начала поставки) мясо и субпродукты, а заказчик обязуется принять продукцию и оплатить ее стоимость в течение 30 дней с момента приемки каждой партии товара и подписания товарной накладной на основании выставленного поставщиком счета.

В связи с тем, что 20.03.2015 и 27.03.2015 обществом не произведена поставка товара по предварительным заявкам заказчика, последним 20.04.2015 было принято решение об одностороннем отказе от исполнения договора.

Данное решение в тот же день было направлено ООО «Мясная гора» по почте заказным письмом с уведомлением о вручении, телеграммой, а также 21.04.2015 размещено на официальном сайте в сети Интернет.

Сопроводительным письмом от 14.05.2015 информация о расторжении договора с поставщиком с обоснованием причин одностороннего отказа заказчика от его исполнения была направлена учреждением в антимонопольный орган для включения в реестр недобросовестных поставщиков.

В ходе проверки данных сведений управлением установлено, что обществом 20.02.2015 также было принято решение об одностороннем отказе от исполнения договора по причине нарушения учреждением сроков оплаты поставленного товара (по состоянию на 17.02.2015 задолженность по оплате товара составляла 16 486 руб. 20 коп.).

Поскольку ООО «Мясная гора» не представило документы, подтверждающие факт получения им подтверждения о вручении заказчику уведомления об одностороннем отказе от исполнения договора одним из предусмотренных частью 20 статьи 95 Закона № 44-ФЗ способов (помимо заказного письма с уведомлением о вручении), антимонопольный орган пришел к выводу о несоблюдении поставщиком порядка одностороннего отказа от исполнения договора, и отсутствии у него в связи с этим оснований для приостановления поставки мяса учреждению.

В период с 06.03.2015 по 11.03.2015 заказчик погасил имеющуюся перед обществом задолженность по оплате поставленного товара.

Решением антимонопольного органа от 27.05.2015 N РНП-55-161/2015 ООО «Мясная гора», а также его единственный учредитель (директор) Виктор А.Е. включены в реестр недобросовестных поставщиков сроком на два года; общество признано нарушившим часть 20 статьи 95 Закона N 44-ФЗ; материалы дела переданы должностному лицу управления для возбуждения дела об административном правонарушении.

Не согласившись с указанным решением антимонопольного органа, ООО «Мясная гора» обратилось в арбитражный суд.

Удовлетворяя заявленное требование, суды первой и апелляционной инстанций исходили из соблюдения обществом процедуры надлежащего уведомления заказчика об одностороннем отказе от исполнения договора и отсутствия у управления оснований для включения сведений о нем и его учредителе (директоре) в реестр недобросовестных поставщиков.

Оставляя без изменения обжалуемые судебные акты, суд кассационной инстанции исходит из доводов кассационной жалобы и конкретных обстоятельств рассматриваемого спора.

Судами установлено, что 20.05.2015 ООО «Мясная гора» направило заказчику уведомление об одностороннем отказе от исполнения договора по почте заказным письмом с уведомлением о вручении (получено 26.02.2015), а также по электронной почте на электронный адрес учреждения (представлен скриншот страницы, отображающей данные электронного почтового ящика).

Поскольку Законом № 44-ФЗ в числе способов уведомления заказчика и поставщика о принятии юридически значимых решений предусмотрено направление по электронной почте, соответственно, на названных лиц возложена обязанность по обеспечению технической возможности получения писем по адресу своей электронной почты и своевременности их прочтения.

Учреждение не заявляло об отсутствии у него технической возможности получения корреспонденции по электронной почте, не представило надлежащих доказательств того, что направленное обществом электронное письмо фактически не было доставлено.

При таких обстоятельствах арбитражные суды пришли к обоснованному выводу о соблюдении ООО «Мясная гора» предусмотренного частью 20 статьи 95 Закона № 44-ФЗ порядка и надлежащем уведомлении заказчика об одностороннем отказе от исполнения контракта.

Доводы учреждения об устранении им нарушений условий договора до вступления в законную силу решения поставщика об одностороннем отказе от исполнения договора и возникновении у поставщика обязанности по отмене такого решения обоснованно отклонены судами, поскольку обязательства заказчика по оплате поставленного товара в полном объеме были исполнены лишь 11.03.2015, то есть после вступления решения от 20.02.2015 в законную силу.

Таким образом, у общества имелись основания для невыполнения заявок заказчика о поставке товара (мяса).

С учетом изложенного суды правомерно признали оспариваемое решение антимонопольного органа не соответствующим Закону № 44-ФЗ и нарушающим права и законные интересы ООО «Мясная гора»¹⁵.

Проблемы в правоприменительной практике возникают также в связи с невозможностью включения в реестр недобросовестных поставщиков, сведений об участнике, занявшем второе место, при его уклонении. Указанная правовая позиция нашла отражение в Постановлении восьмого арбитражного апелляционного суда от 31.07.2015 г. № 08АП-5731/2015 по делу № А75-2002/2015¹⁶. Суд апелляционной инстанции отменил решение АС Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 02.04.2015, подтвердившее позицию антимонопольного органа относительно правомерности включения участника, занявшего второе место и отказавшегося впоследствии от заключения контракта, в реестр.

Отменяя решение суда первой инстанции, апелляционный суд указал, что в силу п. 6 ст. 54 Закона № 44-ФЗ непредставление участником конкурса, заявке которого присвоен второй номер, заказчику в срок, установленный настоящей статьей, подписанных этим участником экземпляров контракта и обеспечения исполнения контракта не считается уклонением этого участника от заключения контракта. При этом конкурс признается несостоявшимся. Несмотря на то, что п. 17 ст. 70 Закона № 44-ФЗ не содержит аналогичной нормы, суд счел возможность применения нормы п. 6 ст. 54 Закона № 44-ФЗ по аналогии закона, поскольку они регулируют сходные правоотношения и имеют одинаковую правовую природу. Перечень лиц, указанных в ч. 2 ст. 104 Закона № 44-ФЗ, является закрытым, а порядок направления таких сведений, установленный в ч. ч. 4 и 5 ст. 104 Закона № 44-ФЗ, не предусматривает обязанность заказчика направлять в реестр информацию об участнике, заявке или предложению которого присвоен второй номер, уклонившемся от заключения контракта.

¹⁵ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27.05.2016 № Ф04-2105/2016 по делу № А46-8047/2015 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁶ Постановлении восьмого арбитражного апелляционного суда от 31.07.2015 г. № 08АП-5731/2015 по делу № А75-2002/2015 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

Аналогичная правовая позиция отражена в письме ФАС России от 08.12.2014 г. № АЦ/50130/14 «О разъяснении законодательства о контрактной системе по вопросу направления заказчиком сведений в РНП об участнике, признанном победителем закупки, впоследствии уклонившемся от заключения контракта, в случае, если второй участник уклонился от заключения контракта»¹⁷.

Однако остается спорным вопрос, подлежит ли включению в реестр недобросовестных поставщиков сведения об участнике, который был объявлен победителем определения поставщика, но предоставил недостоверную информацию в отношении своего соответствия указанным требованиям. В соответствии с ч. 11 ст. 31 Федерального закона №44-ФЗ, заказчик обязан принять в этом случае решение отказаться от заключения контракта с победителем определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Согласно позиции Министерства финансов РФ, изложенной в письме от 04.09.2017 г. №24-02-08/56717¹⁸, отказ заказчика от заключения контракта с победителем определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с частью 10 статьи 31 Федерального закона №44-ФЗ не является основанием для включения такого победителя в реестр недобросовестных поставщиков. На наш взгляд, отсутствие законодательной нормы о включении в реестр недобросовестных поставщиков позволяет участникам злоупотреблять своими правами на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), намерено предоставлять недостоверную информацию в составе заявки, и избегать последствий включения в реестр недобросовестных поставщиков.

2.2 Административно-правовые аспекты контроля в сфере государственных и муниципальных закупок

¹⁷ Письмо ФАС России от 08.12.2014 г. № АЦ/50130/14 «О разъяснении законодательства о контрактной системе по вопросу направления заказчиком сведений в реестр недобросовестных поставщиков об участнике, признанном победителем закупки, впоследствии уклонившемся от заключения контракта, в случае, если второй участник уклонился от заключения контракта» Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁸ Письмо Минфина России от 04.09.2017 г. № 24-02-08/5671 «О включении победителя в реестр недобросовестных поставщиков в случае отказа заказчика от заключения контракта с ним при закупке жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов». Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

За соблюдением законодательства о контрактной системе установлен как внешний, так и внутренний контроль. В контроле за соблюдением законодательства в сфере государственных и муниципальных закупок участвует достаточно большой круг государственных и муниципальных органов. Федеральный закон №44-ФЗ в качестве видов контроля выделяет: контроль уполномоченного органа, финансовый контроль, внутренний финансовый контроль, общественный контроль, внутренний контроль и ведомственный контроль.

Самый широкий вид контроля по своему содержанию – это контроль уполномоченного органа. 26 августа 2013 года было принято Постановление Правительства РФ №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»¹⁹. В соответствии с данным Постановлением федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, является Федеральная антимонопольная служба (далее – ФАС РФ). Также определено, что Федеральная служба по оборонному заказу является федеральным органом исполнительной власти, который уполномочен на осуществление функций по контролю и надзору в сфере государственного оборонного заказа и в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, которые не относятся к государственному оборонному заказу и сведения о которых составляют государственную тайну²⁰.

На территории Амурской области, Министерство финансов Амурской

¹⁹ 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: Постановление Правительства РФ от 26.08.2013 № 728 (ред. от 25.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 35. ст. 4514.

²⁰ Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по оборонному заказу государственной функции по контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа и в сфере размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, которые не относятся к государственному оборонному заказу и сведения о которых составляют государственную тайну: Приказ Рособоронзаказа от 22.04.2013 № 43 // Российская газета. 2013. 24 июля.

области осуществляет предусмотренный законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд контроль в сфере закупок в качестве уполномоченного органа.

Контроль в сфере закупок исходя из анализа норм Федерального закона № 44-ФЗ проводится в целях проверки соблюдения заказчиками, контрактными службами, контрактными управляющими, комиссиями по осуществлению закупок и их членов, уполномоченными органами, уполномоченными учреждениями, специализированными организациями, операторами электронных площадок требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

В соответствии со статьей 99 Федерального закона № 44-ФЗ контроль в сфере закупок осуществляют в пределах своих полномочий следующие органы контроля:

- федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципального района, органы местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок;

- федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами;

- органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Во всех остальных случаях согласно части 3 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ контроль осуществляется:

- федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, путем проведения:

а) плановых проверок в отношении операторов электронных площадок и в отношении прочих субъектов контроля при осуществлении закупок (выполнении отдельных полномочий в рамках закупок) для обеспечения федеральных нужд;

б) внеплановых проверок в отношении любых субъектов контроля;

- органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, путем проведения:

плановых проверок в отношении субъектов контроля, помимо операторов электронных площадок, при осуществлении закупок для обеспечения нужд субъектов Российской Федерации (выполнении отдельных полномочий в рамках таких закупок);

внеплановых проверок в отношении субъектов контроля, помимо операторов электронных площадок, при осуществлении закупок для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд муниципальных образований, находящихся на территории субъекта Российской Федерации (выполнении отдельных полномочий в рамках таких закупок);

- органом местного самоуправления муниципального района или городского округа, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, путем проведения плановых и внеплановых проверок в отношении субъектов контроля, помимо операторов электронных площадок, при осуществлении закупок для обеспечения муниципальных нужд (выполнении отдельных полномочий в рамках таких закупок).

При выявлении в результате проведения контрольным органом в сфере закупок плановых и внеплановых проверок, а также в результате рассмотрения жалобы нарушений законодательства контрольный орган в сфере закупок вправе:

- составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями законодательства, рассматривать дела о таких администра-

тивных правонарушениях и принимать меры по их предотвращению в соответствии с законодательством об административных правонарушениях;

- выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении таких нарушений в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе об аннулировании определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

- обращаться в суд, арбитражный суд с исками о признании осуществленных закупок недействительными в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

По итогам работы отдела контроля за закупками Министерства финансов Амурской области за 2017 год выявлено 1220 нарушений по результатам проверок заказчиков, возбуждено 123 административных производств по фактам выявленных правонарушений (см Приложение А, Приложение Б).

По результатам внеплановой проверки соблюдения требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг при осуществлении закупок для нужд администрации рабочего поселка (поселка городского типа) Февральск Селемджинского района Амурской области, проведенной в январе 2018 года, выявлены следующие нарушения законодательства РФ в сфере закупок²¹:

1) в нарушение части 1 статьи 74 Федерального закона №44-ФЗ Заказчиком сокращен срок подачи котировочных заявок на 2 рабочих дня;

2) в нарушение части 2 статьи 73 Федерального закона №44-ФЗ, к извещению не приложен проект контракта;

3) в нарушение пункта 2 части 1 статьи 73 Федерального закона №44-ФЗ, извещение не содержит форму заявки на участие в запросе котировок;

4) в нарушение положений пункта 1 части 1 статьи 31 и пункта 1 части 1 статьи 73 Федерального закона №44-ФЗ, извещении не предусмотрено требова-

²¹Официальный сайт Министерства финансов Амурской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fin.amurobl.ru/deyatelnost/gosudarstvennyy-kontrol/kontrol-za-zakupkami/rezultaty-kontrolnoy-deyatelnosti2018.php> (дата обращения: 01.06.2018).

ние о том, услуги не могут оказываться организациями, находящимися под юрисдикцией Турецкой Республики, а также контролируемые гражданами Турецкой Республики и (или) организациями, находящимися под юрисдикцией Турецкой Республики;

5) в контракте определены размеры штрафов в виде фиксированной суммы, с нарушением порядка установленного Правительством РФ;

6) в нарушение части 13 статьи 78 Федерального закона №44-ФЗ муниципальный контракт заключен ранее чем через семь с даты размещения в единой информационной системе протокола рассмотрения и оценки заявок на участие в запросе котировок;

7) в нарушение части 4 статьи 96 Федерального закона №44-ФЗ контракт заключен до предоставления участником закупки обеспечения исполнения контракта;

8) в нарушение части 5 статьи 96 Федерального закона №44-ФЗ, участник закупки не был признан уклонившимся от заключения контракта;

9) в нарушение части 3 статьи 103 Федерального закона №44-ФЗ, информация о заключении муниципального контракта, документ о приемке направлены в реестр контрактов с нарушением сроков;

10) в нарушение части 1 статьи 34, части 14 статьи 78 Федерального закона №44-ФЗ муниципальный контракт заключен на условиях, не предусмотренных извещением о проведении закупки;

11) в нарушение части 3 статьи 7 Федерального закона №44-ФЗ Заказчиком направлена в реестр контрактов неполная информация о заключенном контракте;

12) в нарушение части 11 статьи 94 Федерального закона №44-ФЗ, пункта 3 Положения отчет об исполнении муниципального контракта размещен на официальном сайте в разделе «Отчеты заказчика» официального сайта ЕИС с нарушением установленных сроков;

13) в нарушение части 1 статьи 23 Федерального закона №44-ФЗ, в заключенном муниципальном контракте отсутствует идентификационный код закупки.

Так, по результатам внеплановой проверки соблюдения требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг государственным казенным учреждением Амурской области «Автотранспортное предприятие Законодательного собрания Амурской области», проведенной в июне 2017 года, выявлены следующие нарушения законодательства РФ в сфере закупок²²:

1) план - график Заказчика на 2016 год опубликован с нарушением срока, установленного законодательством;

2) в нарушение части 5 статьи 31 и части 1 статьи 73 Закона в извещении о проведении запроса котировок требования к участникам закупки, предусмотренные пунктами 3, 4, 5, 7-10 части 1 статьи 31 Закона, не установлены;

3) в нарушение пункта 4 части 1 статьи 73 Закона в извещении о проведении запроса котировок содержится информация об условиях признания победителя запроса котировок или иного участника запроса котировок уклонившимся от заключения контракта, не соответствующая требованиям части 11 статьи 78 Закона;

4) в нарушение части 5 статьи 24 и части 1 статьи 93 Закона Заказчик произвел закупку у единственного исполнителя на основании, не предусмотренном Законом;

5) в нарушение части 1 статьи 34 Закона Заказчиком заключены государственные контракты/договоры на условиях, не предусмотренных извещением об осуществлении закупки;

6) в нарушение части 2 статьи 34 Закона в заключенных Заказчиком контрактах вместо цены контракта установлена ориентировочная стоимость кон-

²²Официальный сайт Министерства финансов Амурской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fin.amurobl.ru/deyatelnost/gosudarstvennyy-kontrol/kontrol-za-zakupkami/rezultaty-kontrolnoy-deyatelnosti2018.php> (дата обращения: 01.06.2018).

тракта; отсутствует в контракте положение о том, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта;

7) в нарушение части 8 статьи 34 Закона в контракте штраф за неисполнение или ненадлежащее исполнение поставщиком обязательств, предусмотренных контрактом, установлен в размере, не предусмотренном законодательством;

8) в нарушение части 7 статьи 78 Закона, котировочной комиссией Заказчика рассмотрена и не отклонена заявка на участие в запросе котировок, не содержащая информации, предусмотренной частью 3 статьи 73 Закона;

9) в нарушение части 8 статьи 78 Закона протокол рассмотрения и оценки котировочных заявок не содержит обоснования причин отклонения заявки на участие в запросе котировок в части указания положений Закона и положений извещения о проведении запроса котировок, которым не соответствует заявка на участие в запросе котировок участника, предложений, содержащихся в заявке на участие в запросе котировок, не соответствующих требованиям извещения о проведении запроса котировок, нарушений федеральных законов и иных нормативных правовых актов, послуживших основанием для отклонения заявок на участие в запросе котировок;

10) в нарушение части 7 статьи 78 Закона, котировочной комиссией Заказчика рассмотрена и не отклонена заявка на участие в запросе котировок, не соответствующая требованиям, установленным в извещении о проведении запроса котировок;

11) в нарушение части 3 статьи 103 Закона в Федеральное казначейство для включения в реестр контрактов, заключенных заказчиками, в установленный срок не направлена информация о заключении договора; не направлена информация об исполнении государственного контракта; документы о приемке по контрактам направлены с нарушением установленного срока.

Существует круг проблем, связанных с полномочиями контрольных органов. Многие авторы указывают на дублирование полномочий контрольных органов на региональном и муниципальном уровне и вызванное им снижение эф-

фективности осуществления контроля в сфере закупок²³. Исходя из ч. 17 ст. 105 Федерального закона № 44-ФЗ и п. 3.9 - 3.14 Административного регламента ФАС России, утвержденного Приказом ФАС России от 19 ноября 2014 г. N 727/14²⁴, можно сделать вывод о том, что потенциально возможна ситуация, при которой один и тот же вопрос будет рассматриваться одновременно и муниципальным контрольным органом, и региональным контрольным органом, и территориальным органом ФАС России, и ФАС России, и судом. Представляется, что колоссальные затраты времени и усилий сотрудников вышеперечисленных органов на параллельное рассмотрение одного вопроса нецелесообразны.

В связи с этим высказываются предложения о перераспределении полномочий по контролю между органами местного самоуправления и контрольными органами субъектов РФ²⁵. Данные изменения можно воспринимать как средство оптимизации системы контроля. Однако следует отметить, что эти предложения не дают возможности снять часть нагрузки с ФАС России, которая в дальнейшем только увеличится за счет добавления в Федеральный закон № 44-ФЗ возможности направления жалоб в электронной форме посредством ЕИС.

Определенные проблемы имеет осуществление ведомственного контроля за закупками. Ведомственный контроль за соблюдением законодательства в сфере закупок осуществляется:

- Правительством Российской Федерации - для осуществления ведомственного контроля в сфере закупок федеральными государственными органами (в том числе федеральными органами государственной власти), ГК «Роса-

²³ Кузнецов К.В. Ключевые точки контроля контрактного цикла. Проект контракта как объект особого внимания // Государственные и муниципальные закупки - 2015. Сборник докладов X Всероссийской практической конференции-семинара. М.: ИД «Юриспруденция», 2016. С. 397.

²⁴ Об утверждении Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Приказ ФАС России от 19 ноября 2014 г. № 727/14 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.03.2015.

²⁵ Галкин А.А. О внесении изменений в Закон о контрактной системе в части оптимизации контроля в сфере закупок // Государственные и муниципальные закупки - 2015. Сборник докладов X Всероссийской практической конференции-семинара. М.: ИД «Юриспруденция», 2016. С. 13 – 14.

том», ГК «Роскосмос», органами управления государственными внебюджетными фондами;

- высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации - для осуществления ведомственного контроля в сфере закупок государственными органами субъекта Российской Федерации, в том числе органами государственной власти субъекта Российской Федерации;

- местной администрацией - для осуществления ведомственного контроля в сфере закупок муниципальными органами.

Порядок осуществления ведомственного контроля в сфере закупок регламентирован Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.02.2014 г. № 89²⁶.

В Амурской области порядок ведомственного контроля закреплен в Постановлении Правительства Амурской области от 10.01.2014 г. № 1²⁷. Ведомственный контроль осуществляется органами государственной власти Амурской области в отношении подведомственных учреждений.

Предметом ведомственного контроля является соблюдение субъектами ведомственного контроля законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. Таким образом, содержание ведомственного контроля фактически приравнивается к контролю уполномоченного органа (ФАС России, Минфин Амурской области), хотя орган ведомственного контроля, прежде всего, является органом исполнительной власти, призванный осуществлять функции государственного управления в конкретной сфере или области общественных отношений.

Следующей проблемой осуществления ведомственного контроля является результат проведения проверки. Результаты проведенной проверки оформляются актом и рассматриваются на заседании комиссии в течение 10 дней с

²⁶ Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд: Постановление Правительства РФ от 10.02.2014 г. № 89 (ред. от 17.03.2014) // Собрание законодательства РФ, 17.02.2014, № 7, ст. 683.

²⁷ Об утверждении Порядка осуществления ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Амурской области: Постановление Правительства Амурской области от 10.01.2014 № 1 // Амурская правда, № 8, 18.01.2014.

даты окончания проверки. Полномочиями выдавать обязательные для исполнения предписания, органы ведомственного контроля не обладают. Соответственно оформленный по результатам проверки акт не имеет обязательного значения для заказчика.

В случае установления по результатам проверки нарушения субъектом ведомственного контроля законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок комиссия принимает решение об утверждении заключения о выявленных нарушениях. На основании указанного решения комиссии орган ведомственного контроля в течение 10 рабочих дней принимает решение:

1) обратиться в суд, арбитражный суд с исками о признании осуществленных закупок недействительными в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации;

2) обратиться в правоохранительные органы в случае выявления в действиях (бездействии) субъектов ведомственного контроля признаков состава преступления;

3) направить материалы проверок для возбуждения дела об административном правонарушении в уполномоченный орган в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Однако при поступлении материалы проверок для возбуждения дела об административном правонарушении, ФАС России обязан будет провести внеплановую проверку по указанной информации. А значит, будет неизбежно проведена повторная проверка в отношении заказчика.

Стоит отметить одну важную особенность, играющую ключевую роль в обжаловании актов контролирующих органов. В большинстве случаев решения контролирующих органов выносятся с учетом мнений отдельных должностных лиц органов исполнительной власти, содержащихся во всевозможных информационных письмах и разъяснениях законодательства о контрактной системе в сфере закупок. Вместе с тем, в силу ч. 2 приложения Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их гос-

ударственной регистрации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 N 1009²⁸, издание нормативных актов в виде писем и телеграмм не допускается.

Важно, что ранее в Постановлении Президиума ВАС РФ от 19.09.2006 N 13322/04 было указано, что разрешение вопроса о наделении того или иного акта органа государственной власти нормативным характером должно производиться независимо от его формы, содержания и иных условий, например государственной регистрации или опубликования в официальном издании. В Постановлении Президиума ВАС РФ от 08.12.2009 N 10164/09 отмечено, что непрохождение регистрации письма в Минюсте РФ не влияет на оценку нормативности содержащихся в нем положений, поскольку касается исключительно порядка принятия и его обнародования.

Развивая указанную правовую позицию, возможно привести яркий пример практики ВАС РФ, который в решении от 29.03.2012 N ВАС-16112/11 вопреки доводам, как ни странно, представителей ФАС России о ненормативно-правовом характере данного документа, признал недействующим письмо ФАС России от 23.05.2011 N ИА/19713.

После упразднения ВАС РФ свою позицию определил ВС РФ в решении от 14.10.2014 по делу N АКПИ14-937, согласно которому письма ФАС России и Минэкономразвития России не содержат правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение и направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. Следовательно, письма таких органов не являются нормативными правовыми актами, не подлежат официальному опубликованию и регистрации в Минюсте РФ.

Приведенные примеры свидетельствуют о сложных моментах правоприменения, в том числе и в случае обжалования актов, вынесенных контролирующими органами.

²⁸ Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 г. № 1009 // Собрание законодательства РФ, 18.08.1997, № 33, ст. 3895.

Изначально суды придерживались следующих позиций.

Решением АС Калининградской области от 10.12.2008 по делу N А21-6312/2008, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, признано незаконным решение УФАС по Калининградской области ввиду того, что в предписании антимонопольный орган обязал заказчика отменить протокол рассмотрения заявок на участие в открытом аукционе и провести процедуру рассмотрения таких заявок повторно. Вместе с тем предметом аукциона являлись два лота, которые контролирующий орган в предписании отменил, выявив нарушения только в лоте N 2. Таким образом, суды пришли к обоснованному выводу, что действиями антимонопольного органа нарушаются права и законные интересы победителя аукциона по лоту N 1, что является основанием для отмены вынесенных решения и предписания.

Постановлением 9 ААС от 09.07.2008 по делу N А40-1378/08-146-4²⁹ признаны незаконными решение и предписание антимонопольного органа в том числе по причине отсутствия оснований для проведения внеплановой проверки в процессе рассмотрения жалобы. Судами отмечено не только отсутствие в жалобе требований о проведении внеплановой проверки, но и то, что антимонопольным органом не предпринимались какие-либо процессуальные действия по ее назначению.

Представляет интерес развитие темы возможности контролирующих органов отменять результаты определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Так, решением АС Республики Татарстан от 02.02.2009 по делу N А65-25220/2008, оставленным без изменения судом кассационной инстанции, признано незаконным решение и предписание УФАС по Республики Татарстан по причине противоречия требований предписания действующему законодательству РФ о размещении заказов. Суды двух инстанций отметили, что выявленное контролирующим органом нарушение носило однократный характер (при

²⁹ Постановление Девятого Арбитражного апелляционного суда от 09.07.2008 г. по делу № А40-1378/08-146-4 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

составлении документации) и не являлось длительным. Соответственно, такое нарушение не может быть прекращено.

Кроме того, требование об отмене протокола незаконно, так как согласно ч. 3 ст. 36 Закона № 94-ФЗ протокол является документом, фиксирующим произошедшее событие, а исполнение заказчиком предписания влечет существенное нарушение действующего законодательства. Содержание предписания противоречит ч. 1 ст. 499 ГК РФ, которой предусмотрено, что торги, проведенные с нарушением правил, установленных законом, могут быть признаны недействительными судом по иску заинтересованного лица.

Суды сочли ошибочными доводы контролирующего органа о возможности последнего обращаться в суд только лишь после завершения процедуры размещения заказа (то есть после заключения государственного контракта заказ признается размещенным), а до момента заключения контракта - только отменить протоколы. Согласно Закону № 94-ФЗ под размещением заказов понимаются осуществляемые в порядке Закона № 94-ФЗ действия заказчиков по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в целях заключения с ними контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд. Таким образом, у контролирующего органа имеется возможность обратиться в арбитражный суд с иском о признании размещения заказа недействительным в любой момент с даты размещения извещения о проведении открытого аукциона.

Вынесение контролирующим органом предписания после проведения аукциона фактически означает предложение провести аукцион заново без признания в установленном порядке проведенного размещения заказа недействительным, что противоречит Закону № 94-ФЗ и гражданскому законодательству.

Определением ВАС РФ от 09.07.2009 N 8471/09 отказано в передаче данного дела в Президиум ВАС РФ, что окончательно подтвердило правовую позицию судов нижестоящих инстанций.

Постановлением ФАС Московского округа от 28.05.2012 по делу N А40-69843/11-2-488 подтвержден тот факт, что ФАС России вправе провести вне-

плановую проверку деятельности заказчика на основании информации, поступившей из Генеральной прокуратуры РФ.

2.3 Административная ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок

Кодекс об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) предусматривает ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе.

Субъектом административной ответственности за нарушение законодательства о закупках являются, согласно ст. 2.4 КоАП РФ, лица, осуществляющие функции члена комиссии по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, контрактные управляющие, работник контрактной службы.

Составы правонарушений законодательства о контрактной системе в зависимости от объекта можно разделить на две группы:

1) составы, определяющие признаки административных правонарушений, нарушающих порядок осуществления самих стадий процедуры закупок (к ним относятся составы административных правонарушений, предусмотренные ст. 7.29, 7.30, 7.32.1, ч. 11 ст. 9.16 КоАП РФ);

2) составы, определяющие признаки административных правонарушений, нарушающих порядок осуществления действий, законодательно предусмотренных при осуществлении каждой стадии закупки (ст. 7.29.1, 7.29.2, 7.29.3, 7.31, 7.31.1, 7.32, 7.32.1 КоАП РФ).

Большинство административных правонарушений имеют формальные составы, т.е. ответственность наступает с момента совершения деяния, независимо от того, возникли или нет определенные последствия.

Необходимо отметить, что КоАП РФ предусматривает различные санкции за совершение одних и тех же правонарушений (например, заключение контракта позже установленного срока и неправильный выбор способа определения поставщика), что влечет за собой нарушение принципа равенства всех перед законом и нарушение прав лиц, в отношении которых ведется производ-

ство по делу об административном правонарушении.

Нормы КоАП РФ, устанавливающие административную ответственность в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в настоящее время нуждаются в серьезной переработке. Вызвана эта необходимость следующими причинами.

Во-первых, диспозиция отдельных административных правонарушений содержит формулировки, не совпадающие с законодательством о контрактной системе не только терминологически, но и по содержанию.

Например, ч. 4.1 ст. 7.30 КоАП РФ, предусматривает ответственность за «включение в состав одного лота, объекта закупки товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных между собой». Федеральный закон № 44-ФЗ не ограничивает заказчиков при описании объекта закупки указанным основанием. Однако в ч. 3 ст. 17 Федерального закона «О защите конкуренции» предусматривает недопустимость ограничения конкуренции путем включения в состав одного лота товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных между собой. Остается вопрос, может ли КоАП РФ устанавливать административную ответственность за нарушение норм Федерального закона «О защите конкуренции» формулируя составы административных правонарушений в сфере контрактной системы.

Во-вторых, расхождение между КоАП РФ и законодательством о контрактной системе связано с объемом полномочий контрольных органов в сфере закупок. Например, в соответствии с п. 1 ч. 22 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ, все без исключения контрольные органы в сфере закупок вправе «составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, рассматривать дела о таких административных правонарушениях и принимать меры по их предотвращению в соответствии с законодательством об административных правонарушениях».

Однако согласно ч. 2 ст. 23.66 КоАП РФ указанные полномочия есть ис-

ключительно у должностных лиц ФАС России (ее территориальных управлений) и должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, так что полномочия контрольных органов местного самоуправления остались только в ч. 22 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ.

В-третьих, достаточно серьезной проблемой реализации административной ответственности в сфере закупок является безальтернативные санкции за нарушение законодательства о контрактной системе.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации: «меры административной ответственности и правила их применения, устанавливаемые законодательством об административных правонарушениях, должны не только соответствовать характеру правонарушения, его опасности для защищаемых законом ценностей, но и обеспечивать учет причин и условий его совершения, а также личности правонарушителя и степени его вины, гарантируя тем самым адекватность порождаемых последствий для лица, привлекаемого к административной ответственности, тому вреду, который причинен в результате административного правонарушения, не допуская избыточного государственного принуждения и обеспечивая баланс основных прав индивида (юридического лица) и общего интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от административных правонарушений; применение одинаковых мер ответственности за различные по степени опасности административные правонарушения без надлежащего учета характеризующих виновное в совершении административно-противоправного деяния лицо обстоятельств, имеющих объективное и разумное обоснование, противоречит конституционному запрету дискриминации и выраженным в Конституции Российской Федерации идеям справедливости и гуманизма и несовместимо с принципом индивидуализации ответственности за административные правонарушения».

«Федеральный законодатель должен стремиться к тому, чтобы устанавливаемые им размеры административных штрафов в совокупности с правилами их наложения позволяли в каждом конкретном случае привлечения юридического лица к административной ответственности обеспечивать адекватность

применяемого административного принуждения всем обстоятельствам, имеющим существенное значение для индивидуализации ответственности и наказания за совершенное административное правонарушение»³⁰.

Следует признать, что правовые основы административной ответственности за правонарушения в сфере закупок находятся в прямом противоречии с изложенной позицией Конституционного Суда Российской Федерации.

Практически за все административные правонарушения предусмотрена ответственность в виде административного штрафа, определенного в конкретном размере без возможности варьировать сумму с учетом характера совершенного административного правонарушения, личности виновного, его имущественного положения, обстоятельств, смягчающих или отягчающих административную ответственность (ч. 2 и 3 ст. 4.1 КоАП РФ).

Не имея возможности учесть личность и имущественное положение лица, привлекаемого к ответственности, в рамках размера санкции, предусмотренной в статье КоАП РФ, должностное лицо, рассматривающее дело, вынуждено искать альтернативные пути, наиболее простым из которых является освобождение виновного лица от ответственности в связи с малозначительностью деяния.

Как справедливо было указано в п. 21 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 и п. 18 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июня 2004 № 10, «малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, разме-

³⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод «Реконд», "Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики» // Собрание законодательства РФ, 10.03.2014, № 10, ст. 1087; Постановление Конституционного Суда РФ от 17.01.2013 № 1-П «По делу о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Маслянский хлебоприемный пункт» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 4. ст. 304.

ра вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенно-го нарушения охраняемых общественных правоотношений. <...> такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, характеризующими малозначительность правонарушения».

Однако на практике, именно эти обстоятельства и признаются в качестве характеризующих малозначительность. Приведем цитату из постановлений о прекращении производства по делу, вынесенного должностными лицами территориального управления ФАС России:

«При рассмотрении дела об административном правонарушении <...> признал факт нарушения законодательства о контрактной системе <...> выразил раскаяние <...> на иждивении имеется несовершеннолетний ребенок <...> доход в месяц по основному месту работы составляет <...> рублей. Правонарушение совершено по неосторожности, по причине незнания требований законодательства РФ о контрактной системе»³¹.

Как видно, приведена характеристика привлекаемого к ответственности лица и его отношения к содеянному, но нет ни одного довода, характеризующего общественную опасность самого деяния. Тем не менее, производство по делу прекращено в связи с малозначительностью. И действия сотрудника УФАС хоть формально и не соответствуют ст. 2.9 КоАП РФ, но вполне оправданны, поскольку невозможно было принять иное решение в условиях абсолютной неадекватности размера штрафа деянию, личности и имущественному положению виновного лица (в совокупности).

Рассмотрим еще один пример из судебной практики. Решением АС Республики Татарстан от 19.08.2015 г. по делу № А65-23381/2014, вынесенному после передачи дела на новое рассмотрение Постановлением АС Поволжского

³¹ Решение Старополтавского районного суда (Волгоградская область) по делу № 12-24/2016 от 19 февраля 2016 г. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы [Электронный ресурс]:URL: <http://solutions.fas.gov.ru> (дата обращения: 20.12.2016). Решение Промышленного районного суда г. Ставрополя по делу 12-32/2015 (12-761/2014) от 12 февраля 2015 г. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы [Электронный ресурс]:URL: <http://solutions.fas.gov.ru> (дата обращения: 20.12.2016).

округа от 29.06.2015 N Ф06-25167/2015³², отказано в удовлетворении требований подрядчика о признании недействительным и отмене постановления о привлечении подрядчика к административному штрафу.

За продление сроков исполнения контракта (по вине подрядчика, не успевающего сдать работы в срок) антимонопольный орган привлек подрядчика к ответственности, предусмотренной ч. 4 ст. 7.32 КоАП РФ - административный штраф в размере 200 тыс. рублей.

Подрядчик апеллировал к судам всех инстанций, настаивая на малозначительности сути вменяемого правонарушения. Вместе с тем суды отклонили данный довод. Согласно ст. 2.9 КоАП РФ, при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

При квалификации правонарушения в качестве малозначительного необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность административного правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям (п. 18 Постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 N 10). Положения ст. 2.9 КоАП РФ могут быть применены судом к любому совершенному правонарушению.

Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. Существенная угроза охраняемым общественным отношениям может выражаться не только в наступлении каких-либо материальных последствий правонарушения, но и в пренебрежительном отношении субъекта к исполнению своих публично-правовых обязанностей, к формальным требованиям публичного права.

Оценка малозначительности деяния должна соотноситься с характером и степенью общественной опасности, причинением вреда либо с угрозой причи-

³² Постановление АС Поволжского округа от 29.06.2015 г. № Ф06-25167/2015 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

нения вреда личности, обществу или государству. При разрешении вопроса о законности либо незаконности привлечения к ответственности необходимо установить не только формальное сходство содеянного с признаками того или иного административного правонарушения, но и решить вопрос о социальной опасности деяния.

Оценив характер совершенного административного правонарушения, степень его общественной опасности с учетом объекта посягательства, принимая во внимание конкретные обстоятельства дела, суды не усмотрели оснований для признания совершенного правонарушения малозначительным в связи с наличием существенной угрозы охраняемым общественным интересам. Доказательств, подтверждающих отсутствие у подрядчика реальной возможности предпринять все возможные меры, направленные на недопущение нарушений требований действующего законодательства, а равно наличия объективных причин невозможности исполнения возложенных на него действующим законодательством обязанностей, подрядчиком не представлено.

Привлекая подрядчика к административной ответственности в виде штрафа в минимальном размере 200 тыс. руб., антимонопольный орган принял во внимание обстоятельства, подлежащие учету при назначении наказания.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 25.02.2014 N 4-П признал не соответствующими Конституции РФ отдельные положения статей КоАП РФ, устанавливающие минимальные размеры административных штрафов, применяемых в отношении юридических лиц, совершивших предусмотренные ими административные правонарушения, в размерах 100 тыс. руб. и более в той мере, в какой эти положения не допускают назначения административного штрафа ниже низшего предела, указанного в соответствующей административной санкции, и тем самым не позволяют обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания.

В п. 2 резолютивной части Постановления КС РФ указал, что впредь до внесения в КоАП РФ надлежащих изменений размер административного штрафа, назначаемого юридическим лицам, совершившим административные пра-

вонарушения, минимальный размер штрафа за которые установлен в сумме 100 тыс. руб. и более, может быть снижен судом ниже низшего предела, предусмотренного для юридических лиц соответствующей административной санкцией, на основе требований Конституции РФ и правовых позиций КС РФ, выраженных в настоящем Постановлении, а именно с учетом последствий совершенного административного правонарушения, степени вины привлекаемого к административной ответственности юридического лица, его имущественного и финансового положения, а также иных имеющих существенное значение для индивидуализации административной ответственности обстоятельства и, соответственно, обеспечения назначения справедливого и соразмерного административного наказания.

Как следует из материалов дела, совершенное подрядчиком правонарушение характеризуется высокой степенью общественной опасности в связи с наличием существенной угрозы охраняемым общественным интересам. Данный вывод не опровергнут заявителем.

Подрядчиком не представлено никаких доказательств, свидетельствующих о том, что взыскание штрафа в размере 200 тыс. руб. приведет к неблагоприятным последствиям для его финансового и имущественного положения, что взыскание штрафа в таком размере может повлиять неблагоприятно на возможность осуществления им хозяйственной деятельности.

В качестве следующего примера действий обхода закона со стороны отдельных антимонопольных органов можно привести обход срока давности с использованием ст. 4.9 КоАП РФ.

Согласно ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд составляет один год со дня совершения правонарушения.

По всей видимости, этого срока не всегда хватает, и в практике стали нередко встречаться случаи, когда антимонопольный орган, пропустив срок для привлечения к административной ответственности по статьям 7.29–7.32 КоАП

РФ, возбуждает по факту тех же самых действий дело об административном правонарушении по ст. 14.9 КоАП РФ (ограничение конкуренции).

Суть в том, что срок давности привлечения к ответственности по ст. 14.9 КоАП РФ рассчитывается не со дня совершения правонарушения, а со дня вступления в силу решения комиссии антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения.

То есть, пропустив годичный срок со дня события правонарушения, достаточно собрать комиссию, чтобы зафиксировать факт наличия нарушения антимонопольного законодательства (в тех же самых действиях), и срок фактически начинает течь заново, просто поменялась статья КоАП РФ.

Судебная практика по подобным делам неоднородна, есть как решения в пользу антимонопольных органов, так и решения в которых отмечается, что действия неверно квалифицированы по ст. 14.9 КоАП РФ, их следовало квалифицировать по ст. 7.29 (7.30 и т.п.), но в связи с истечением срока давности дело подлежит прекращению.

Кроме того, встречаются случаи, когда по ст. 14.9 КоАП РФ привлекаются к ответственности члены комиссий заказчиков (за отклонение или необоснованный допуск заявок), что тоже довольно сомнительно, учитывая, что в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ указан закрытый перечень статей, для целей применения которых члены комиссий рассматриваются в качестве должностных лиц, и в этом списке отсутствует ст. 14.9 КоАП РФ³³.

В судебной практике встречаются случаи возможности обжалования постановления о привлечении к административной ответственности в арбитражном суде (как исключение).

К такому выводу пришел АС Калужской области в решении от 05.08.2015 по делу N А23-3216/2015 при обжаловании главой администрации городского поселения постановления о привлечении к административной ответственности в виде административного штрафа.

³³ Решение Верховного Суда Республики Тыва от 16 февраля 2015 г. № 21-19/2015 г. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы [Электронный ресурс]: URL: <http://solutions.fas.gov.ru> (дата обращения: 20.12.2016).

Судом отмечено, что согласно ст. 27 АПК РФ арбитражному суду подведомственны дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности.

В соответствии со ст. 23.1 КоАП РФ судьи арбитражных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. ст. 14.9, 14.31, 14.31.1, 14.31.2, 14.32, 14.33 КоАП РФ. Согласно ст. 30.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом, может быть обжаловано лицами, указанными в ст. ст. 25.1 - 25.5.1 КоАП РФ, в частности, вынесенное должностным лицом - в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела.

Однако ст. 46 Конституции РФ установлено, что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Учитывая, что глава администрации городского поселения обратилась в АС Калужской области с соответствующим заявлением, которое было принято к производству, а срок на подачу соответствующего заявления в суд общей юрисдикции пропущен, передача дела в суд общей юрисдикции недопустима, прекращение производства по его заявлению в арбитражном суде фактически повлечет за собой нарушение вышеуказанных конституционных прав.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ законодательства о контрактной системе в сфере закупок позволил выявить следующие проблемы административно-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок:

1) Проблема определения места государственного контракта среди административно-правовых и гражданского правовых отношений. Начиная с этапа планирования закупок и до заключения контракта действует административно-правовое регулирование, так как законодательные нормы, регламентирующие эти процессы являются строго императивными. Однако этап исполнения государственного контракта уже подвержен гражданско-правовому регулированию. По нашему мнению, государственные контракты относятся к комплексной сфере правового регулирования, в которой государственное вмешательство носит разноотраслевой характер: и административно-правовой и гражданско-правовой. Административные элементы проявляются не в государственных контрактах, а в процессе формирования и размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд. Однако административно-правовая природа государственного контракта проявляется в положении сторон такого контракта. Государство находится в юридически неравном положении с поставщиком (исполнителем, подрядчиком).

2) Одним из способов административно-правового регулирования контрактной системы является применение антидемпинговых мер. Антидемпинговые меры направлены на то, чтобы препятствовать искусственному занижению цен при проведении конкурса и аукциона, а также обеспечение качества исполнения государственных контрактов. Необходимо отметить, что Федеральный закон «О контрактной системе» предусматривает предоставление информации, подтверждающей добросовестность участника закупки, а именно, исполнение таким участником в течение одного года до даты подачи заявки на участие в конкурсе или аукционе трех и более контрактов, при этом предмет таких контрактов не важен. Тогда как для заказчика, безусловно, важным ориентиром яв-

ляется именно объект закупки, то есть предмет контракта. Например, участник закупки на поставку продуктов питания, в подтверждении своей добросовестности может предоставить заказчику информацию об исполнении контрактов на выполнение строительных работ.

4) Следующим механизмом административно-правового регулирования контрактной системы является конфликт интересов. Нормативное закрепление понятие конфликт интересов получило в Федеральном законе «О противодействии коррупции». Федеральный закон №44-ФЗ в качестве одного из требований к участникам закупок указывает отсутствие между участником закупки и заказчиком конфликта интересов, Таким образом, Федеральный закон № 44-ФЗ определяет конфликт интересов, как случаи, когда представитель заказчика состоит в браке либо является близким родственником участника закупки. Необходимо отметить что, в Федеральном законе «О противодействии коррупции» конфликт интересов тесно связан с личной заинтересованностью, т.е. возможностью получения какой либо выгоды. В свою очередь, Федеральный закон № 44-ФЗ исключает понятие личной заинтересованности, напрямую определяя конфликт интересов, как родственные или иные отношения.

5) Отдельного внимания заслуживают нормы направленные на предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд. Анализируя практику применения Федерального закона №44-ФЗ можно выделить несколько основных коррупционных направлений государственного заказа:

- преднамеренное допущение орфографических ошибок и некорректного указания названия закупки;

- указание невыполнимо коротких сроков исполнения контракта.

6) Одной из мер административно-правовой защиты интересов заказчика от недобросовестных контрагентов по государственным контрактам является реестр недобросовестных поставщиков, куда вносятся сведения, наличие которых может стать для потенциального участника размещения заказа преградой для участия в торгах. Однако законодатель не предусматривает возможности

включения в реестр недобросовестных поставщиков сведения об участнике, который был объявлен победителем определения поставщика, но предоставил недостоверную информацию в отношении своего соответствия указанным требованиям, что позволяет участникам злоупотреблять своими правами на участие в определении поставщика, намерено предоставлять недостоверную информацию в составе заявки, и избегать последствий включения в реестр недобросовестных поставщиков.

7) Существует круг проблем, связанных с полномочиями контрольных органов в сфере закупок, а именно: дублирование полномочий контрольных органов на региональном и муниципальном уровне; фактическая не реализация ведомственного контроля на уровне субъекта РФ и муниципальном уровне.

8) Важнейшим механизмом соблюдения законодательства о контрактной системе является институт административной ответственности. Кодекс об административных правонарушениях предусматривает безальтернативные санкции за нарушение законодательства о контрактной системе, без возможности варьировать сумму с учетом характера совершенного административного правонарушения, личности виновного, его имущественного положения, обстоятельств, смягчающих или отягчающих административную ответственность. В практике Федеральной антимонопольной службы достаточно много примеров освобождения должностных лиц от административной ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе в связи с малозначительностью. Однако применение должностным лицом контрольного органа ст. 2.9 КоАП РФ является его диспозитивной возможностью. Отсутствие в законодательстве четких критериев малозначительного деяния приводит к субъективному усмотрению должностного лица в вопросе привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе.

Таким образом, с помощью административно-правового регулирования государственных закупок решаются такие задачи, как искоренение коррупции, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение прозрачности закупочных процедур.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. Федерального закона от 31.12.2017 № 499-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

3 Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 23.04.2018) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, № 14, ст. 1652.

4 Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Собрание законодательства РФ, 25.07.2011, № 30 (ч. 1), ст. 4571.

5 Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, № 52 (ч. 1), ст. 6228.

6 Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 04.06.2018) «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ, 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3434.

7 Постановление Правительства РФ от 10.02.2014 г. № 89 (ред. от 17.03.2014) «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» // Собрание законодательства РФ, 17.02.2014, № 7, ст. 683.

8 Постановление Правительства РФ от 26.08.2013 № 728 (ред. от 25.12.2014) «Об определении полномочий федеральных органов исполнитель-

ной 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.

9 Постановление Правительства РФ от 20.02.2006 г. № 94 (ред. от 25.12.2014) «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд» // Собрание законодательства РФ, 27.02.2006, N 9, ст. 1017.

10 Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства РФ, 18.08.1997, № 33, ст. 3895.

11 Приказ ФАС России от 19 ноября 2014 г. № 727/14 «Об утверждении Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.03.2015.

12 Приказ Рособоронзаказа от 22.04.2013 № 43 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по оборонному заказу государственной функции по контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа и в сфере размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, которые не относятся к государственному оборонному заказу и сведения о которых составляют государственную тайну» // Российская газета. 2013. 24 июля.

13 Письмо Минфина России от 04.09.2017 г. № 24-02-08/5671 «О включении победителя в реестр недобросовестных поставщиков в случае отказа заказчика от заключения контракта с ним при закупке жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов». Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

14 Письмо ФАС России от 08.12.2014 г. № АЦ/50130/14 «О разъяснении законодательства о контрактной системе по вопросу направления заказчиком сведений в реестр недобросовестных поставщиков об участнике, признанном победителем закупки, впоследствии уклонившемся от заключения контракта, в случае, если второй участник уклонился от заключения контракта» Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

15 Постановление Правительства Амурской области от 10.01.2014 № 1 «Об утверждении Порядка осуществления ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Амурской области» // Амурская правда, № 8, 18.01.2014.

II Специальная литература

16 Административное право России / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, К.Ш. Килясханова. 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 759 с.

17 Административное право / под ред. П.М. Ершова, Д.П. Звоненко, М.В. Иванов, А.Ю. Малубов, Г.Ю. Малубов. – М., 2011. – 560 с.

18 Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Вторая часть. – М., 2011. – 312 с.

19 Административное право: учебник / под ред. Ю. М. Козлова. – М., 1994. – 285 с.

20 Галкин, А.А. О внесении изменений в Закон о контрактной системе в части оптимизации контроля в сфере закупок / А.А. Галкин // Государственные и муниципальные закупки. – 2015. Сборник докладов X Всероссийской прак-

тической конференции-семинара. М.: ИД «Юриспруденция», 2016. – С. 13 – 14.

21 Гук, Д.В. К вопросу о дополнительной криминализации в УК РФ нарушений законодательства при осуществлении госзакупок / Д.В. Гук // Юридическая наука. – 2013. – № 2. – С. 40-44.

22 Гусева, Т.А. Государственный и муниципальный контроль в сфере государственных (муниципальных) закупок / Т.А. Гусева // Конкурентное право. – 2014. – № 2. – С. 43 - 45.

23 Демин, А. Государственные контракты (публично-правовой аспект) / А. Демин // Хозяйство и право. – 1997. – № 8. – С. 148-154

24 Доронин, С.Н. Госзакупки: законодательная основа, механизмы реализации. Риск – ориентированная технология управления: монография / С.Н. Доронин, Н.А. Рыхтикова, А.О. Васильев. – М.: Форум; ИНФРА-М, 2013. – 232 с.

25 Кузнецов, К.В. Ключевые точки контроля контрактного цикла. Проект контракта как объект особого внимания / К.В. Кузнецов // Государственные и муниципальные закупки – 2015. Сборник докладов X Всероссийской практической конференции-семинара. М.: ИД «Юриспруденция», – 2016. – 397 с.

26 Лаптев, В. В. Хозяйственное право - право предпринимательской деятельности / В. В. Лаптев // Государство и право. – 1993. – № 1. – С. 37-39.

27 Лобанова, О.Л., Пластинина, Е.А. Конфликт интересов при государственных закупках: понятие и порядок урегулирования / О.Л. Лобанова, Е.А. Пластинина // Прогосзаказ.рф. – 2018. – № 1. – С. 56 - 62.

28 Новиков, С.В., Тихонов, В.А. Нормативно-правовые основы системы государственных закупок // Актуальные вопросы экономики и современного менеджмента: сборник научных трудов по итогам III международной научно-практической конференции. Самара, 11 апреля 2016 г. – С.51-53.

29 Новоселов, В. И. К вопросу об административных договорах / В. И. Новоселов // Правоведение. – 1969. – № 3. – С. 42-43.

30 Овчаров, А.О., Игнатьева, Ю.И. Правовые механизмы формирования эффективной контрактной системы в сфере государственных закупок / А.О.

Овчаров, Ю.И. Игнатъева // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 3. – С. 138 - 145.

31 Пожидаева В.В. Административно-правовое регулирование государственного заказа в Российской Федерации // Научное сообщество студентов XXI столетия. Общественные науки: сб. ст. по мат. XLVII междунар. студ. науч.-практ. конф. № 10(46). URL: [https://sibac.info/archive/social/10\(46\).pdf](https://sibac.info/archive/social/10(46).pdf) (дата обращения: 01.06.2018).

32 Правовое регулирование контрактной системы. Сборник нормативных актов. 2-е издание / [А.А. Храмкин, О.М. Воробьева, А.В. Ермакова и др.]; под ред. А.А. Храпкина – М.: ООО «ПРИНТ ПРО», 2016. – 464 с.

33 Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Третьей Всероссийской научно-практической конференции (9 июня 2015 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2015. 250 с.

34 Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы IV Международной конференции (10 июня 2016 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2016. 320 с.

35 Семенихин В.В. Государственный контракт. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2017. 262 с.

36 Слюсарева, Н.А. Принципы административно-правового регулирования государственного заказа в Российской Федерации // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2014. – № 1(44).

37 Тасалов Ф.А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование: монография. М.: Проспект, 2016. 240 с.

38 Учаева, Е.Н. Защита прав заказчика и антидемпинговые меры Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» / Е.Н. Учаева // Марийский юридический вестник. – 2015. – № 1. – С. 56-58.

III Правоприменительная практика

39 Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод «Реконд», "Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики» // Собрание законодательства РФ, 10.03.2014, № 10, ст. 1087.

40 Постановление Конституционного Суда РФ от 17.01.2013 № 1-П «По делу о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Маслянский хлебоприемный пункт» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 4. ст. 304.

41 Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017) // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 12, декабрь, 2017.

42 Обзор судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.09.2016) // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 2, февраль, 2017.

43 Решение Старополтавского районного суда (Волгоградская область) по делу № 12-24/2016 от 19 февраля 2016 г. // Правовые акты Федеральной анти-

монопольной службы [Электронный ресурс]:URL: <http://solutions.fas.gov.ru> (дата обращения: 20.12.2017).

44 Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27.05.2016 № Ф04-2105/2016 по делу № А46-8047/2015 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

45 Постановлении восьмого арбитражного апелляционного суда от 31.07.2015 г. № 08АП-5731/2015 по делу № А75-2002/2015 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

46 Решение Промышленного районного суда г. Ставрополя по делу 12-32/2015 (12-761/2014) от 12 февраля 2015 г. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы [Электронный ресурс]:URL: <http://solutions.fas.gov.ru> (дата обращения: 20.12.2017).

47 Постановление АС Поволжского округа от 29.06.2015 г. № Ф06-25167/2015 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

48 Решение Верховного Суда Республики Тыва от 16 февраля 2015 г. № 21-19/2015 г. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы [Электронный ресурс]:URL: <http://solutions.fas.gov.ru> (дата обращения: 20.12.2016).

49 Постановление Девятого Арбитражного апелляционного суда от 09.07.2008 г. по делу № А40-1378/08-146-4 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Итоги работы отдела контроля за закупками министерства финансов области
за 1 полугодие 2017 года

Проведено проверок, всего	15
из них плановые	6
внеплановые	9
Проверено закупок	944
Выявлено нарушений по результатам проверок, всего	688
из них по плановым	545
внеплановым	143
Выдано предписаний по результатам проверок	8
Запланировано на второе полугодие 2017 года проведение плановых проверок	6
Рассмотрено уведомлений заказчиков о заключении контракта с единственным поставщиком (пп.6, 9 части 1 ст.93 ФЗ-44)	13
Рассмотрено обращений о согласовании заключения контракта с единственным поставщиком	7
Возбуждено административных производств по фактам выявленных правонарушений	81
Наложено административных штрафов, тыс. руб.	206,5
Взыскано административных штрафов, тыс. руб.	91,5

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Итоги работы отдела контроля за закупками министерства финансов области
за 2 полугодие 2017 года

Проведено проверок, всего	8
из них плановые	6
внеплановые	2
Проверено закупок	522
Выявлено нарушений по результатам проверок, всего	532
из них по плановым	521
внеплановым	11
Выдано предписаний по результатам проверок	3
Запланировано на первое полугодие 2018 года проведение плановых проверок	5
Рассмотрено уведомлений заказчиков о заключении контракта с единственным поставщиком (пп.6, 9 части 1 ст.93 ФЗ-44)	4
Рассмотрено обращений о согласовании заключения контракта с единственным поставщиком	1
Возбуждено административных производств по фактам выявленных правонарушений	42
Наложено административных штрафов, тыс. руб.	30
Оплачено административных штрафов, тыс. руб.	166,891