

Научная статья

<https://doi.org/10.24412/2658-7335-2024-4-8>

УДК: 342.951:351.82



ОБЩИЕ ВОПРОСЫ И ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ДЛЯ ПУБЛИЧНЫХ НУЖД В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Пирогов К.А.

Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина

Аннотация. Предметом исследования настоящей научной статьи являются общественные отношения, возникающие в результате осуществления публичных закупок в Российской Федерации. Объектом данного исследования является совокупность нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения в области административной ответственности в сфере закупок, акты судебных органов, теоретические и практические исследования, научные труды.

Цель настоящего исследования представляет собой проведение аналитики научных исследований, направленных на определение административной ответственности за правонарушения в сфере закупок для публичных нужд, определение особенностей данного вида административной ответственности, а также формирование выводов, на основе проведенного исследования в отношении реформирования действующего законодательства.

Автором рассмотрены вопросы определения административной ответственности в Российской Федерации проанализированы отдельные научные правовые позиции, посвященные генезису института административного ответственности в сфере закупок для публичных нужд. Автором проанализированы особенности административной ответственности в условиях постоянного изменения и совершенствования законодательной базы в сфере закупок для публичных нужд, а также увеличения количества подзаконных актов, регулирующих общественные отношения в данной сфере.

При проведении настоящего исследования были использованы такие научные исследовательские методы как, метод научного анализа, сравнительно-правовой метод, а также формально-технический метод.

На основе проведенного анализа административная ответственность за правонарушения в сфере закупок для публичных нужд определяется как один из специфических видов административной ответственности субъектов, осуществляющих указанные закупки, регламентируемую со стороны государства посредством закрепления соответствующих правовых предписаний, в соответствии с которыми определяются основания такой ответственности, меры ответственности, а также порядок их применения.

Основываясь на предложенном определении, автор приходит к выводу о том, что цель административной ответственности в рассматриваемой сфере – обеспечение надлежащего поведения рассматриваемых правоотношений. К особенностям административной ответственности автор относит ее специфический состав участников отношений и специфичность правового регулирования. Автором предлагается провести оптимизацию действующего законодательства и терминологии в сфере публичных закупок для государственных и муниципальных нужд.

Ключевые слова: административная ответственность, развитие административной ответственности, закупки, административная ответственность за закупки.

GENERAL ISSUES OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE FIELD OF PROCUREMENT FOR PUBLIC NEEDS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Kirill A. Pirogov

O.E. Kutafin Moscow State Law University

Abstract. The subject of the research of this scientific article is public relations arising as a result of public procurement in the Russian Federation. The object of this study is a set of normative legal acts

regulating public relations in the field of administrative responsibility in the field of procurement, acts of judicial authorities, theoretical and practical research, scientific works.

The purpose of this study is to conduct an analysis of scientific research aimed at determining administrative responsibility for offenses in the field of procurement for public needs, determining the specifics of this type of administrative responsibility, as well as drawing conclusions based on the conducted research regarding the reform of current legislation.

The author considers the issues of determining administrative responsibility in the Russian Federation and analyzes certain scientific legal positions devoted to the genesis of the institute of administrative responsibility in the field of procurement for public needs. The author analyzes the features of administrative responsibility in the context of constant changes and improvement of the legislative framework in the field of procurement for public needs, as well as an increase in the number of by-laws regulating public relations in this area.

In carrying out this study, such scientific research methods as the method of scientific analysis, the comparative legal method, as well as the formal technical method were used.

Based on the analysis carried out, administrative responsibility for offenses in the field of procurement for public needs is defined as one of the specific types of administrative responsibility of entities engaged in these purchases, regulated by the state through the consolidation of relevant legal regulations, according to which the grounds for such responsibility, measures of responsibility, as well as the procedure for their application are determined. Based on the proposed definition, the author comes to the conclusion that the purpose of administrative responsibility in the area under consideration is to ensure the proper conduct of the legal relations in question. The author proposes to optimize the current legislation and terminology in the field of public procurement for state and municipal needs.

Keywords: *Administrative responsibility, development of administrative responsibility, procurement, administrative responsibility for procurement.*

Введение.

Административная ответственность как институт, прошла большой путь от этапа становления до нашего времени. На развитие данного института влияло множество различных факторов: политических, экономических, социальных.

Одним из примеров влияния экономических факторов на развитие административной ответственности может служить изменение государственной политики в отношении административных наказаний за совершение правонарушений за закупки, а также - ужесточение государственной политики в области регулирования закупок для публичных нужд в связи с возникновением фактов нарушения порядка осуществления закупок.

Для более точного анализа особенностей правового регулирования административной ответственности в сфере закупок для публичных нужд необходимо зафиксировать отдельные научные позиции, которые были высказаны при изучении административной ответственности как института в целом.

Обсуждение.

В юридической науке нет точного, закреплённого определения понятия «административная ответственность за правонарушения

в области закупок», однако, существует множество определений различных авторов, раскрывающих данный термин.

Л.Л. Попов считает административную ответственность формой реализации санкции, установленной законом при совершении правонарушения [2, с. 142].

А.Б. Агапов предлагает своё видение определения административной ответственности. Так, по мнению А.Б. Агапова, административная ответственность заключается в применении принуждения лица, которое совершило административное правонарушение, основанное на физическом и моральном воздействии, которое ограничивает права нарушителя [3, с. 184].

Б.В. Россинский административную ответственность рассматривает в качестве законодательно предусмотренного государством вида юридической ответственности, определяющего основания привлечения к ответственности, а также возможные меры реагирования государства на нарушения норм административного законодательства [6].

Автор соглашается с мнениями Л.Л. Попова и Б.В. Россинского и предполагает, что административная ответственность за совершение правонарушений в сфере закупок для публич-

ных нужд является одним из специфических видов административной ответственности субъектов, осуществляющих указанные закупки, регламентируемую со стороны государства посредством закрепления соответствующих правовых предписаний, в соответствии с которыми определяются основания такой ответственности, меры ответственности, а также порядок их применения.

Стоит отметить особую роль административной ответственности в реализации общественных – правовых отношений, которая основана на защите указанных отношений и реализуется посредством соблюдения норм права, устанавливающих правила поведения, закреплённых государством, субъектами таких отношений. Данные общественные отношения под действием существующих реалий, выражающихся в постоянном изменении политических установок, экономической ситуации, находятся в состоянии постоянного изменения и развития. В связи с чем, административная ответственность выступает гарантом действия норм права и правового обеспечения указанных отношений. В целях обеспечения правопорядка в указанных сферах существует настоящий механизм, реализующийся посредством применения уполномоченными органами, установленных законом санкций по отношению к лицу, нарушившему закреплённые правила поведения.

В свою очередь, административная ответственность в сфере закупок для публичных нужд, прежде всего, выступает в качестве меры правового обеспечения, надлежащего поведения участников указанных правоотношений.

К особенностям административной ответственности в сфере публичных закупок относится прежде всего специфический состав участников отношений в рамках осуществления закупок, одним из которых всегда является государство в лице специализированных органов – заказчик, другой стороной всегда является частное физическое или юридическое лицо – исполнитель. Однако помимо указанных субъектов в настоящей деятельности участвуют и иные лица, такие как контрактные управляющие, организаторы закупок, модераторы единой информационной системы в сфере закупок «ЕИС закупки». Деятельность каждого из участников регламентируется законодательством различного уровня. При этом у некоторых участников

есть персональная ответственность за нарушение норма права при осуществлении закупок. К таковым относятся контрактные управляющие.

Иной же особенностью административной ответственности в сфере публичных закупок выступает специфичность самого правового регулирования осуществления закупок, при нарушении требований которого применяется сама административная ответственность. Помимо основного нормативно-правового акта в указанной сфере, а именно Федеральный закон от 5 апр. 2013 г. 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [11], действует специальный нормативно-правовой акт регулирующий деятельность по закупкам в отношении отдельных юридических лиц – Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [5]. Помимо указанного действует ряд подзаконных актов, регулирующих различные аспекты закупок.

Сложность правового регулирования, множественность источников регулирования, в особенности подзаконных актов и их неоднородность отражается на процессе осуществления самих закупок контрактными управляющими и организаторами закупок, в связи с чем могут совершаться административные правонарушения. Так, в отношении закупок действует порядка 147 подзаконных нормативно-правовых актов, регулирующих различные аспекты осуществления закупок.

В отношении государственного оборонного заказа действует 13 подзаконных нормативно-правовых актов. Такое количество актов, регулирующих различные отношения в сфере публичных закупок, осложняет применение таких норм профессиональными участниками закупок, в связи с чем возникает возможность совершения административных правонарушений такими субъектами при осуществлении ими своей профессиональной деятельности.

Так, например, в соответствии с Решением Федеральной антимонопольной службы РФ от 24.11.2021 г. по делу № 28/06/105-1468/2021 предметом внеплановой проверки ФАС России стало полученная информация о признаках нарушения законодательства о контрактной системе при проведении заказчиком – ГБУ РО «У» закупки легкового автомобиля. За-

казчиком в данной закупке в нарушение законодательных требований была осуществлена закупка промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, хотя законодательством установлен запрет на осуществление таких закупок [12]. Кроме того, были нарушены требования об обязательности соблюдения Правил использования каталога товаров, работ, услуг (КТРУ) и применении только той информации, которая содержится в каталоге товаров, работ, услуг, при описании объекта закупки [13].

Вместе с тем, в техническом задании не были установлены такие обязательные характеристики, как «тип привода», «тип двигателя», «мощность двигателя», несмотря на то, что их установление согласно каталогу товаров, работ, услуг (КТРУ) является обязательным, а также были включены дополнительные характеристики, отсутствующие в каталоге товаров, работ, услуг (КТРУ) («навигационная система», «белый кожаный салон», «наличие детского кресла»), которые не предусмотрены позициями КТРУ [13].

Подобные действия Заказчика не соответствуют правилам названных Постановлений Правительства РФ № 616 и № 145, а утвержденная его должностным лицом документация нарушает требования законодательства в сфере закупок, а, следовательно, содержат признаки административного правонарушения, предусмотренного статьей 7.30 КоАП РФ (часть 4.2) [9].

В результате, контрактный управляющий заказчика привлечен к административной ответственности [16].

С одной стороны, контрактным управляющим действительно совершено административное правонарушение, однако, нельзя не сказать о том, что данное административное правонарушение могло быть совершено и по причине того, что контрактный управляющий мог не обладать достаточной квалификацией по причине сложного и постоянно изменяющегося законодательства.

Результаты.

Подводя промежуточный итог, автором было высказано утверждение о том, что в юридической науке нет точного, закреплённого

определения понятия ответственности, однако, существует множество определений различных авторов, раскрывающих данный термин.

Автором предложено определение административной ответственности в области закупок в качестве одного из специфических видов административной ответственности субъектов, осуществляющих указанные закупки, регламентируемую со стороны государства посредством закрепления соответствующих правовых предписаний, в соответствии с которыми определяются основания такой ответственности, меры ответственности, а также порядок их применения.

Были выделены особенности данного вида ответственности. К ним автор относит специфический состав участников отношений в рамках осуществления закупок, а также специфичность самого правового регулирования осуществления закупок.

Заключение.

В настоящее время существует острая необходимость в реформировании законодательства в рассматриваемой сфере, направленном на оптимизацию подзаконных актов. По мнению автора, данное предложение может существенно снизить количество совершаемых уполномоченными лицами административных правонарушений в сфере публичных закупок.

Административная ответственность в сфере публичных закупок находится в постоянном развитии и совершенствовании. Данное подтверждается постоянным изменением законодательства, изданием новых актов, отвечающих требованиям времени. Особенными темпами такие изменения происходят в отношении правового регулирования закупок посредством принятия подзаконных нормативных актов. Так, например, в 2021 году было внесено более 300 правок в различные акты по вопросам закупок.

В силу того, что административная ответственность в рассматриваемой области неразрывно связана с нормами, регулирующими саму процедуру осуществления закупок, можно сделать вывод о развитии самой системы административной ответственности в указанной области; в связи с этим, возникает необходимость в совершенствовании терминологии в настоящей области.

Конфликт интересов	Conflict of Interest
<p>Не указан.</p> <p style="text-align: center;">Рецензия</p> <p>Все статьи проходят рецензирование в формате double-blind peer review (рецензенту неизвестны имя и должность автора, автору неизвестны имя и должность рецензента). Рецензия может быть предоставлена заинтересованным лицам по запросу.</p>	<p>None declared.</p> <p style="text-align: center;">Review</p> <p>All articles are reviewed in the double-blind peer review format (the reviewer does not know the name and position of the author, the author does not know the name and position of the reviewer). The review can be provided to interested persons upon request.</p>

Литература:

1. Алексеев, С.С. *Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования.* — М.: Статут, 1999. — С. 74.
2. *Административное право. Учебник. Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной.* — 2-е изд., перераб. и доп.. — М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2019. — с. 142
3. Агапов, А.Б. *Административная ответственность. Учебник для вузов.* — 9-е изд. перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2020. — С. 184.
4. Агеев А.А. *Генезис института административной ответственности в законодательстве субъектов Российской Федерации // Российский следователь. 2016. № 3.*
5. *Административная ответственность : учебное пособие / Б.В. Россинский, А.В. Сладкова, Л.В. Стандзонь, М.С. Студеникина ; отв. ред. Б.В. Россинский ; Моск. гос. юрид. ун-т им. О.Е. Кутафина (МГЮА). - Москва : НОРМА : ИНФРА-М, 2021. - 248 с. - Библиогр.: с. 242-244. - Университету имени О.Е. Кутафина (МГЮА) 90 лет. - Гриф РИС МГЮА. - ISBN 978-5-00156-080-7. - ISBN 978-5-16-016342-0.*
6. *Проблемы теории и практики административной ответственности : учеб. пособие для магистратуры / Л.Л. Попов, Б.В. Россинский [и др.] ; отв. ред. Б.В. Россинский; Моск. гос. юрид. ун-т имени О.Е. Кутафина (МГЮА). - М. : Норма : ИНФРА-М, 2019. - 256 с. - Библиогр. в конце глав; Библиогр.: с. 250-255. - ISBN 978-5-00156-001-2. - ISBN 978-5-16-015315-5.*
7. Гостищева О.С. *Правовая сущность административной ответственности / О. С. Гостищева // Молодой ученый. 2022. № 6(401). С. 161.*
8. Кононов П. И. *История, проблемы и перспективы развития института административной ответственности в России: к двадцатилетию принятия Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Правосудие/Justice. 2021. Т. 3, № 4. С. 140.*
9. *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 14.07.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.07.2022) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.*
10. *О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ.// URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 27.10.2023).*
11. *О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: федер. закон от 18 июля. 2011 г. № 223-ФЗ // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/ (дата обращения: 28.10.2023).*
12. *Постановление Правительства РФ от 30.04.2020 № 616 (ред. от 17.02.2022) «Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, а также промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок для нужд обороны страны и безопасности государства»// Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.05.2020.*
13. *Постановление Правительства РФ от 08.02.2017 № 145 (ред. от 20.11.2021) «Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»// Собрание законодательства РФ", 13.02.2017, N 7, ст. 1084.*

14. Решение Федеральной антимонопольной службы РФ от 24.11.2021 г. по делу № 28/06/105-1468/2021 «О нарушении законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок» - [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://zakupki.gov.ru> (дата обращения 28.01.2024).

15. Решение Федеральной антимонопольной службы РФ от 24.11.2021 г. по делу № 28/06/105-1468/2021 «О нарушении законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок» - [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://zakupki.gov.ru> (дата обращения 24.02.2022).

16. Решение Федеральной антимонопольной службы РФ от 25.11.2021 г. по делу № П-200/21 «О результатах проведения внеплановой проверки соблюдения законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок» - [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://zakupki.gov.ru> (дата обращения 28.01.2024).

References:

1. Alekseev, C.C. (1999). *Law: ABC — theory — philosophy: The experience of a comprehensive study*. Moscow: Statute, 74.

2. Agapov, A.B. (2020). *Administrative responsibility. Textbook for universities*. Moscow: Yurait, 184.

3. Ageev, A.A. (2016). *Genesis instituta administrativnoi otvetstvennosti v zakonodatelstve subektov Rossiiskoi Federacii [Genesis of the institute of administrative responsibility in the legislation of the subjects of the Russian Federation]*. A Russian investigator, 3.

4. Gostisheva, O.S. (2022). *The legal essence of administrative responsibility*. Young Scientist, 6(401), 161.

5. Kononov, P. I. (2021). *History, problems and prospects of development of the institute of administrative responsibility in Russia: on the twentieth anniversary of the adoption of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation*. Justice, 3, 4, 140.

6. Popov, L.L., Studenikina, M.C. (Ed). (2019). *Administrative law. Textbook*. Moscow: НОРМА: INFRA-M, 142.

7. Popov L.L., Rossinsky, B.V. (Ed). (2019). *Problems of theory and practice of administrative responsibility : studies. the manual for the magistracy*. Moscow State Law. O.E. Kutafin University (MSAL). Moscow. : Norm : INFRA-M.

8. Kononov P. I. *History, Problems and Prospects for the Development of the Institute of Administrative Responsibility in Russia: to the Twentieth Anniversary of the Adoption of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses*. 2021. T. 3, No 4. P. 140.

9. *Kodeks Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyah ot 30.12.2001 No 195-FZ (red. ot 14.07.2022) (s izm. i dop., vstup. v silu s 25.07.2022) // Sobranie zakonodatel'stva RF, 07.01.2002, No 1 (ch. 1), st. 1. On the Contract System in the Field of Procurement of Goods, Works, Services for Providing State and Municipal Needs. The law of 5 April. 2013. No 44-FZ// URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (accessed: 27.10.2023).*

10. Rossinsky, B.V. (Ed.), Sladkova, A.V., Standzon, L.V., Studenikina, M.S. (2021). *Administrative responsibility : textbook*. Moscow State Law. O.E. Kutafin University (MSAL). Moscow : NORMA : INFRA-M.

11. *On the procurement of goods, works, services by certain types of legal entities: federal. Law of July 18. 2011. No 223-FZ // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/ (accessed: 28.10.2023).*

12. *Decree of the Government of the Russian Federation dated 30.04.2020 No 616 (as amended on 17.02.2022) "On the establishment of a ban on the admission of industrial goods originating from foreign states for the purpose of procurement for state and municipal needs, as well as industrial goods originating from foreign states, works (services) performed (provided) by foreign persons, for the purpose of procurement for the needs of the country's defense and state security" // Official Internet portal of legal Information <http://www.pravo.gov.ru>, 01.05.2020.*

13. *Decree of the Government of the Russian Federation dated 08.02.2017 No 145 (as amended on 20.11.2021) "On Approval of the Rules for the Formation and Maintenance in the Unified*

Information System in the Field of Procurement of the Catalog of Goods, Works, Services to Ensure State and Municipal Needs and the Rules for the Use of the Catalog of Goods, Works, Services to Ensure State and Municipal Needs" // Collected Legislation of the Russian Federation, 13.02.2017, No. 7, Art. 1084.

14. Decision of the Federal Antimonopoly Service of the Russian Federation dated 24.11.2021 in the case No 28/06/105-1468/2021 "On violation of the legislation of the Russian Federation on the contract system in the field of procurement" - [Elektronnyi resurs] - Rezhim dostupa: <https://zakupki.gov.ru> (data obrashcheniya 28.01.2024).

15. Decision of the Federal Antimonopoly Service of the Russian Federation dated 24.11.2021 in the case No 28/06/105-1468/2021 "On violation of the legislation of the Russian Federation on the contract system in the field of procurement" - [Electronic resource] - Mode of access: <https://zakupki.gov.ru> (accessed 24.02.2022).

16. Decision of the Federal Antimonopoly Service of the Russian Federation dated 25.11.2021 in the case No P-200/21 "On the results of conducting an unscheduled inspection of compliance with the legislation of the Russian Federation on the contract system in the field of procurement" - [Electronic resource] - Mode of access: <https://zakupki.gov.ru> (accessed 28.01.2024).

Информация об авторе:

Пирогов Кирилл Андреевич, аспирант кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина. sialkom@mail.ru
Kirill A. Pirogov, Post-graduate student of the Department of Administrative Law and Procedure of the O.E. Kutafin Moscow State Law University.