Науразбаева А.А., Шарипова Э.А.

**К вопросу об административной ответственности за нарушение положений
законодательства об обеспечении государственных и муниципальных нужд**

БашГУ
(Россия, Уфа)

doi: 10.18411/lj-02-2021-216

idsp: ljjournal-02-2021-216

Аннотация

В статье рассматривается административная ответственность за нарушение положений законодательства о государственных закупках, исследуются цели введения данной ответственности и ее влияние на добросовестное осуществление процедуры государственных и муниципальных закупок. Рассматривается правовая природа института внесения исполнителя в реестр недобросовестных должников, который формально не является видом административного наказания.

Ключевые слова: административная ответственность, административное наказание, государственные и муниципальные закупки, контрактная система

Abstract

The article deals with administrative liability for violation of the provisions of the legislation on public procurement, examines the purpose of introducing this liability and its impact on the fair implementation of the procedure of state and municipal procurement. The article considers the legal nature of the institution of entering the executor into the register of unscrupulous debtors, which is not formally a type of administrative punishment.

Keywords: administrative responsibility, administrative punishment, state and municipal procurement, contract system

Для того, чтобы контролировать разумность расходования денежных средств бюджетов публично-правовых образований, законодатель вводит специальный механизм – заключение договора с государственными органами и муниципалитетами на торгах. Данный подход является эффективным и применяется в большинстве зарубежных стран [1]. «Вопросы, связанные с государственными и муниципальными закупками, в последнее время в наивысшей степени актуальны в силу недостаточного контроля за этими процессами со стороны гражданского общества. Отчасти эти проблемы связаны с проблемой «кадров, способных решать современные задачи» в сфере государственного и муниципального управления» [11]. «Нарушение правил государственных и муниципальных закупок в пользу отдельного исполнителя» - это главная проблема в сфере правового регулирования государственных закупок на сегодняшний день [10]. Нарушения механизма осуществления государственных закупок влечет большой ущерб для бюджета, поэтому ответственность нарушителя может быть многоаспектной: гражданской (взыскание убытков в соответствии со ст. 15 Гражданского кодекса Российской Федерации); дисциплинарно-правовой (дисциплинарные взыскания вплоть до увольнения, применяемые к лицам, замещающим должности государственной гражданской службы, в соответствии со статьей 57 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; уголовно-правовой (санкции статей 200.4-200.6 и 304 Уголовного кодекса Российской Федерации), а также административно-правовой.

Обычно под административно-правовой ответственностью понимают применение принудительных мер государственного воздействия на лицо, совершившее административное правонарушение. Понятие административного правонарушения содержится в ст. 2.1 КоАП РФ и содержание его представляет собой «противоправное,

виновное действие (бездействие) лица, за которое данным Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность» [2]. Таким образом, ответственность за нарушения норм Закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [3] может быть предусмотрена либо КоАП, либо, законодательством конкретного субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях.

Субъектами правоотношений при реализации закупок государственным (муниципальным) заказчиком, являются сам муниципальный заказчик; заявители на стадии определения исполнителя; исполнитель при реализации контракта; лицом, способствующим осуществлению конкурсной процедуры, но не являющимся стороной контракта является оператор электронной площадки. Каждое из указанных выше лиц, кроме заявителя, который не выиграл конкурс, может быть привлечено к административной ответственности.

Исполнитель может быть привлечен к ответственности в соответствии со ст. 7.32 КоАП. Положения данной статьи запрещают заказчику и исполнителю не подписывать договор, изменять условия договора совместно или односторонними действиями, не исполнять контракт. Положения об исполнении контракта на условиях, определенных ранее, нацелены на стабильность оборота и не допускают сговора, который может привести к нецелевому расходованию бюджетных средств. Интересным является положение ч. 7 ст. 7.32 КоАП, устанавливающее ответственность за виновное действие (бездействие), которое повлекло невозможность исполнения обязательства по контракту с причинением существенного вреда, который определяется размером, характером или состоит в собой ценности нарушенного блага потерпевшего и, как правило, выражается в нормальной работе органов местного самоуправления или государственной власти [4]. Трудно мыслимы случаи применения ч. 7 ст. 7.32 КоАП, когда правила функционирования органа публичной власти не были нарушены. Привлечение к административной ответственности в данном случае оправдано защитой от вторжения исполнителя контракта в сферу реализации публично-правовой функции. Если данная функция не затронута нарушением контракта, то, на наш взгляд, можно применить только гражданско-правовую ответственность, т.к. орган публичной власти выступает как частное лицо на началах равенства при заключении контракта, что регулируется гражданским законодательством (ст. 525-534 ГК РФ).

В некоторых случаях к ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе могут привлечь третье лицо – оператора специализированной электронной площадки (п. 20 ч. 1 ст. 4 ФЗ «О контрактной системе»), которое отвечает в соответствии со ст. 7.31.1 КоАП РФ. Другим третьим лицом, которое не является стороной заключенного контракта, но может быть привлечено к ответственности за нарушение ФЗ «О контрактной системе», является эксперт, привлекаемый по инициативе государственного заказчика или в некоторых случаях в обязательном порядке (ст. 58 ФЗ «О контрактной системе»).

Большая часть норм КоАП об административной ответственности посвящена ответственности лиц, уполномоченных выступать от имени государственного (муниципального) заказчика, которыми выступают в соответствии со ст. 38 «О контрактной системе», контрактная служба (или контрактный управляющий). Данный институт был закреплен под действием «Акта об обеспечении прозрачности контрактных отношений» США [5], который является единственным заимствованием, в остальном российская контрактная система более унифицирована и императивна. Введение специального подразделения (должности), занимающегося исключительно государственными закупками, и установление для назначения на такую должность требований в виде наличия специального образования обеспечивает прозрачность осуществления закупки выполнением процедур, установленных Законом о контрактной

системе, и позволяет наиболее оптимальным образом подходить к трате бюджетных средств. Другой стороной этой медали является ужесточение законодательства об ответственности таких лиц: КоАП содержит нормы, позволяющие привлечь данное лицо на всех этапах совершения госзакупки.

Наличие большого количества норм об административной ответственности государственного заказчика в лице должностного лица или контрактной службы связана с большей возможностью злоупотребления со стороны государственного (муниципального) заказчика, потому что хозяйствующие субъекты представляют свои интересы, тогда как должностными лицами заказчика расходуются бюджетные денежные средства, которые необходимо потратить с наибольшей пользой.

Исходя из вышесказанного, административная ответственность за нарушение норм Закона о контрактной системе направлена на поддержание прозрачного осуществления траты бюджетных средств и связана с публичной функцией одного из участников контракта.

Серьезную проблему вызывает вопрос правовой природы внесения исполнителя в реестр недобросовестных поставщиков. Ранее мы обращали внимание, что административная ответственность наступает только за действия (бездействия), запрещенные КоАП. Санкция в виде внесения в реестр недобросовестных поставщиков предусматривается ст. 104 Федерального закона № 44, что говорит о том, что мы, конечно же, не можем отнести ее к административной ответственности или к одному из видов административных наказаний. Рассмотрим более подробно подходы к данному виду санкции: в доктрине она определяется как «правовой инструмент защиты заказчиков от потенциально недобросовестных поставщиков» [6], или как самостоятельный вид ответственности, который остался вне поля зрения административно-деликтного права [7]. На наш взгляд, внесение лица в реестр недобросовестных поставщиков по его правовой природе является административно-правовой ответственностью.

Ч. 1 ст. 107 ФЗ № 44 «О контрактной системе» устанавливает виды юридической ответственности, которые предусмотрены за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок, однако среди них не названы наказания, которые не относятся к юридической ответственности, закрепленными в известных и основных отраслях права. Однако будет уместным считать внесение в реестр недобросовестных поставщиков административной ответственностью по сущностным признакам. Внесение в реестр недобросовестных поставщиков не может быть признано дисциплинарной ответственностью, т.к. государственный заказчик и исполнитель не связаны трудовыми, тем более служебными, отношениями. Уголовной ответственностью это также не является, т.к. юридическое лицо не может совершить преступления (ст. 19 УК РФ). Из перечисленных видов ответственности остались только гражданско-правовая и административно-правовая. Если посмотреть с точки зрения субъекта, который привлекает к ответственности, то в гражданском праве это суды, тогда как в административном праве органы исполнительной власти и суды. Решение о включении в реестр принимает Федеральная антимонопольная служба (далее - ФАС), поэтому рассматриваемый вид ответственности тяготеет к административно-правовой.

С другой стороны, при участии в государственных закупках, стороны выступают как равные субъекты, поэтому, возможно, можно говорить о гражданской ответственности, однако посмотрим последствия ответственности: гражданское право не позволяет наложить ограничения на субъекта, которые выходят за рамки двусторонних соглашений, тогда как включение в реестр ведет к невозможности быть исполнителем государственного (муниципального) контракта не только у органа, обязательства перед которым были нарушены, но и у других публично-правовых

образований. С данного ракурса такая ответственность тяготеет к дисквалификации (ст. 3.11 КоАП РФ), но для юридических лиц: имеется ограничение на занятие определенной деятельностью, которая связана с возможностью навредить нормальному ходу исполнения публичных обязательств; ограничено во времени. Указанное сходство говорит о том, что имеется база для введения схожего института для юридического лица.

Решения ФАС [8] не проясняют вопроса о правовой природе данного института, но можно отметить, что неблагоприятные последствия в виде внесения в реестр недобросовестных поставщиков наступают только при вине, что говорит о том, что указанная мера не может являться гражданской ответственностью в силу того, что предприниматели отвечают независимо от вины (п. 3 ст. 402 ГК РФ).

Исходя из вышесказанного, внесение в реестр недобросовестных поставщиков имеет признаки административной ответственности. На наш взгляд, нет политико-правовых аргументов признавать это отдельным видом ответственности ввиду отсутствия какой-либо специфики: необходимо установить тот же состав правонарушения для привлечения к ответственности. Административно-правовая природа данного института поддерживается отдельными исследователями [9].

Исходя из вышесказанного, административная ответственность в целом препятствует злоупотреблениям со стороны должностных лиц, представляющих государственного (муниципального) заказчика, и поддерживает прозрачность применяемых при осуществлении государственных закупок механизмов.

1. Губин Е.П. Предпринимательское право России: итоги, тенденции и пути развития: монография / Е.Г. Афанасьева, А.В. Белицкая, В.А. Вайпан и др.; отв. ред. Е.П. Губин. М.: Юстицинформ, 2019. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»
3. Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»
4. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28 марта 2018 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019.
5. Тасалов Ф.А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование: монография. М.: Проспект, 2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Панченко В.Ю., Шайхутдинов Е.М. Субъективные критерии включения в реестр недобросовестных поставщиков при уклонении от заключения договора // Юрист. 2012. № 9. С. 14 - 18.
7. Чваненко Д.А. Правовая природа реестра недобросовестных поставщиков. [Электронный ресурс]. URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=5666> (дата обращения: 15.12.2020).
8. Решение Ярославского УФАС России от 27 августа 2019 г. по делу № 05-03/103П-19 «Об отказе во включении сведений в реестр недобросовестных поставщиков» Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Зырянов С.М., Мараев К.Е. Признание недобросовестным поставщиком – мера административной ответственности // Юридическая наука и практика: вестник Нижегородской академии МВД России. 2019. № 4. С. 143.
10. Заика М.Л., Шарипова Э.А. Правовые основы служебного поведения государственных гражданских служащих и муниципальных служащих в субъектах Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2020. № 11 (150). С. 119.
11. Шарипов В.Г., Шарипова Э.А. К вопросу о правовых основах осуществления государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации // Экономические исследования и разработки. 2020. № 3. С. 13.