



ВЗГЛЯД. РАЗМЫШЛЕНИЯ. ТОЧКА ЗРЕНИЯ

УДК 342.9

DOI 10.51980/2542-1735_2022_3_130



Григорий Борисович ДОБРЕЦОВ,

старший научный сотрудник НИЦ-1
Научно-исследовательского института
ФСИН России (г. Москва),
кандидат исторических наук

2096900@mail.ru

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ПОРЯДКА ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНТРАКТА

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATIONS OF THE CONTRACT CONCLUSION PROCEDURE

В статье проведен анализ правоприменительной практики в сфере административной ответственности должностных лиц заказчиков,купающих товары, работы, услуги для государственных нужд, за нарушения порядка заключения контракта и предложены рекомендации по снижению рисков нарушений законодательства. В работе применены общенаучные методы исследования: сравнение и анализ и метод экспертных оценок. Научная новизна работы заключается в том, что автором исследовано применение административной ответственности за правонарушения на основании статьи 7.32 КоАП РФ в условиях изменений Закона «О контрактной системе...» 2022 г.

The article analyzes the law enforcement practice in the field of administrative responsibility of officials of customers who purchase goods, works, and services for public needs for violations of the contract concluding procedure and offers recommendations to reduce the risks of violations of the law. General scientific research methods of comparison and analysis and the method of expert assessments are used in the work. The scientific novelty of the work lies in the fact that the author studied the application of administrative responsibility for offenses based on Article 7.32 of the Administrative Code of the Russian Federation in the context of amendments to the Law «On the Contract System...» 2022.

Ключевые слова: административная ответственность, заключение контракта.

Keywords: administrative responsibility, conclusion of the contract.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муници-

пальных нужд» (далее – Закон) в числе принципов контрактной системы называет принцип ответственности за результативность и эффективность закупок, который вклю-



чает в себя персональную ответственность должностных лиц заказчиков за соблюдение требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе: «Лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе, несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации» (ч. 1 ст. 107 Закона).

Административные правонарушения в рассматриваемой сфере отнесены к главе 7 «Административные правонарушения в области охраны собственности» Кодекса об административных правонарушениях РФ (далее – КоАП РФ, Кодекс). «Тем самым российский законодатель подчеркивает тот факт, – отмечает С.А. Барышев, – что предметом такого рода правонарушений будет являться государственная или муниципальная собственность» [2, с. 55]. Глава 7 КоАП РФ содержит 11 статей, состоящих из 58 частей, предусматривающих ответственность за административные правонарушения в сфере закупок: ст. 7.29, 7.29.1, 7.29.2, 7.29.3, 7.30, 7.31, 7.31.1, 7.32, 7.32.1, 7.32.5, 7.32.6.

Одной из задач нашего исследования является определение границ действий заказчика, которые относятся к понятию «заключение контракта» («порядку заключения контракта»), и формулирование дефиниции «заключение контракта». Кроме этого автором продолжено исследование соотношения дефиниций «событие административного правонарушения» и «состав административного правонарушения».

Событие административного правонарушения применительно к действиям по заключению контракта. КоАП РФ не дает определения термину «событие административного правонарушения», однако изучение его содержания, а также судебной практики позволяет сделать вывод, что событие административного правонарушения – это состоявшийся факт нарушения каких-либо норм законодательства, за которое предусмотрена административная ответственность. Соответственно, отсутствие события административного

правонарушения – это отсутствие нарушения законодательства, за которое предусмотрена административная ответственность. Отсюда одним из главных вопросов, необходимых для выяснения по делу об административном правонарушении, является вопрос о наличии события административного правонарушения. Как мы уже писали, при этом событие правонарушения не следует отождествлять с совершенным административным правонарушением. С нашей точки зрения, уместно говорить о противоправном деянии, содержащем *признаки* административного правонарушения, ибо административным правонарушением признается *деяние* не только противоправное, но и *виновное* (здесь и далее курсив наш. – Г.Д.) [подр.: 5, с. 12].

Закон не дает определения дефиниции «заключение контракта», понимая под этим «порядок заключения контракта», нарушение которого влечет за собой административную ответственность.

Мы не разделяем позиции авторов (например, А.С. Семькиной [9, с. 3]), которые расширительно толкуют нарушения в сфере заключения контракта, включая сюда и неправильный выбор способа определения поставщика. В том числе не разделяем позицию Ж.Ю. Юзефович, Е.К. Сериковой, относящих заключение контракта с единственным поставщиком при отсутствии правовых оснований к случаям нарушений со стороны заказчика при заключении контрактов. [11, с. 178]. Указанные правонарушения находятся за пределами «порядка заключения контракта».

Наша позиция основывается на анализе дефиниции «определение поставщика (подрядчика, исполнителя)» (п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона), а также на наличии в КоАП РФ специальной нормы – ст. 7.29 «Несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при принятии решения о способе и об условиях определения поставщика (подрядчика, исполнителя)».

По нашему мнению, под заключением контракта в широком смысле понятия (или



под «порядком заключения контракта») в контрактной системе следует понимать юридически значимые действия заказчика, входящие в совокупность действий по определению поставщика (подрядчика, исполнителя) и сопровождающие их действия, осуществляемые в порядке, установленном Законом, начинающиеся разработкой проекта контракта, включаемого в извещение об осуществлении закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд, и завершающиеся моментом, с которым законодатель связывает факт заключения контракта (подписание заказчиком проекта контракта), – началом действия контракта. Как сказано в п. 1 ст. 425 ГК РФ: «Договор вступает в силу и становится обязательным для сторон с момента его заключения».

Теоретические аспекты заключения государственных (муниципальных) контрактов исследовали С.А. Кривохат [6], И.В. Балгутите [1], Д.П. Сумбаев [10]. Последний отметил сложную систему организационно-правовых отношений в сфере осуществления закупок и их элемента – заключения контракта. Д.П. Сумбаев даже ввел в научный оборот понятия «мероприятия заключения государственного контракта» и «система заключения государственного контракта», выделив ее элементы. «С учетом содержания обозначенных норм Закона N 44, которые детализированы во множестве подзаконных актов, – пишет он, – можно обозначить структурную особенность системы заключения согласно Закону N 44 государственных контрактов в виде основных элементов (правовых механизмов) этой системы: терминологического и общего характера (гл. 1, 2, 4-8 Закона N 44), классификационного, процедурного, статусного, формального, обязательного, обеспечительного и прочего содержания (гл. 3 Закона N 44) [11, с. 121-122].

С нашей точки зрения, порядок заключения контракта, установленный Законом («заключение контракта» в широком смысле), включает в себя:

– соблюдение объявленных условий определения поставщика;

– соблюдение формы контракта в зависимости от типа закупки (в электронной форме или неэлектронной форме): в форме электронного документа или простой письменной форме;

– размещение проекта контракта в извещении об осуществлении закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд (ч. 2 ст. 42 Закона);

– включение в проект контракта условий контракта, в первую очередь существенных условий: о предмете контракта, о цене контракта и порядке оплаты, о сроках (периодах) поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, об ответственности сторон, о приемке продукции, о стране происхождения товара и других в соответствии с Законом (ст. 34 Закона);

– применение типовых контрактов (в части, не противоречащей Закону), типовых условий контрактов (ч. 11 ст. 34 Закона, ч. 12 ст. 8 Федерального закона от 2 июля 2021 г. N 360-ФЗ);

– заключение контракта на «условиях, предусмотренных извещением об осуществлении закупки или приглашением, документацией о закупке, заявкой участника закупки, с которым заключается контракт, за исключением случаев, в которых в соответствии с настоящим Федеральным законом извещение об осуществлении закупки или приглашение, документация о закупке, заявка не предусмотрены». В случае, предусмотренном ч. 24 ст. 22 Закона, контракт должен содержать порядок определения количества поставляемого товара, объема выполняемой работы, оказываемой услуги на основании заявок заказчика (ч. 1 ст. 34 Закона);

– соблюдение, установленной Законом процедуры протокола разногласий при заключении электронного контракта по результатам конкурса, аукциона (п. 2 ч. 3 ст. 51 Закона);

– обязательность заключения контракта с победителем определения поставщика, подписавшего установленным Законом порядком проект контракта, который исполнил



условия обеспечения контракта (ч. 1 ст. 51, ч. 4 ст. 96 Закона);

– согласование при необходимости заключения контракта с контрольным органом (п. 3 ч. 5 ст. 93 Закона);

– соблюдения требований к форме и порядку подписания контракта надлежащими лицами, уполномоченными сторонами к подписанию контракта (п. 3 ч. 1 ст. 4, ст. 51 Закона);

– выполнение иных условий и требований.

Заключение контракта в узком смысле этого понятия содержит момент заключения (подписания) контракта, после чего начинается фаза «исполнения контракта».

Таким образом, применительно к юридически значимым действиям по порядку заключения контракта под событием административного правонарушения следует понимать совершение заказчиком (должностным лицом заказчика) в период от размещения в Единой информационной системе в сфере закупок проекта контракта (в составе извещения) и до момента заключения контракта (подписания проекта контракта должностным лицом заказчика) действий (бездействия), нарушающих законодательство о контрактной системе или иные нормативные правовые акты о контрактной системе и содержащих признаки деяний, за которые КоАП РФ предусмотрена административная ответственность в соответствии со статьей 7.32, предусматривающей ответственность за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе при заключении, изменении контрактов. Нами исследованы более 130 постановлений контрольных органов (региональных и территориальных управления Федеральной антимонопольной службы (далее – ФАС), находящихся в СПС «КонсультантПлюс», и изучена правоприменительная практика привлечения к ответственности в соответствии с КоАП РФ должностных лиц заказчиков за нарушения при заключении контракта в 2020-2022 гг. Из всех указанных выше составов ст. 7.32 КоАП РФ значительную часть (немногим менее 20%) составило применение административ-

ной ответственности по ч. 1 указанной статьи. А в отдельных территориальных управлениях ФАС количество дел, возбужденных по ч. 1 ст. 7.32 КоАП РФ, – преобладающее. Так, Ульяновским Управлением ФАС за три года по ст. 7.32 КоАП РФ возбуждены 67 дел, из них 46 – по ч. 1.

За год, – отмечает Д.П. Сумбаев, – непосредственно вопросы заключения государственных контрактов, правовые основы которых регламентированы в главе 3 (ст. 24-96) Закона, упоминались в 44960 судебных актах [10, с. 120].

Мы согласны с выводом А.И. Воскобойникова о том, что административная ответственность за нарушение порядка заключения государственного контракта является, пожалуй, наиболее распространенным видом ответственности на преддоговорном этапе при осуществлении закупок для государственных нужд [3, с. 78].

Обратим внимание на важный аспект правоприменительной практики и согласимся с С.М. Рукавишниковым, что в ряде случаев антимонопольные органы ограничиваются только констатацией вины должностного лица, привлекаемого к административной ответственности. «Вопрос формы вины должностного лица в совершении вменяемого ему правонарушения не исследуется, и в тексте постановления по делу об административном правонарушении определение конкретной формы вины должностного лица отсутствует» [8, с. 123].

В большей части постановлений Федеральной антимонопольной службы, вынесенных по делам об административных правонарушениях, виновность лица в совершении вменяемого ему нарушения констатируется, но не исследуется. Как правило, контрольные органы отмечают, виновность должностного лица, привлекаемого к административной ответственности, в том, что оно не выполнило установленные требования Закона¹.

Кроме этого отметим, что Федеральным законом от 8 декабря 2020 г. N 410-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правона-

¹ Напр.: постановление ФАС РФ от 11.08.2020 по делу N 17/04/7.30-206/2020 // СПС «КонсультантПлюс».



рушениях», вступившим в силу 19 декабря 2020 г., изменена ст. 4.1.1. КоАП РФ о замене административного наказания в виде административного штрафа на предупреждение при наличии обстоятельств, предусмотренных ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ. Предупреждение применяется за впервые совершенное административное правонарушение при отсутствии причинения вреда или угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба.

Усматривая коллизию в императивной норме ч. 1 ст. 4.1.1 кодекса, которая обязывает замену наказания в виде административного штрафа на предупреждение при соблюдении условий ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ и ч. 3 ст. 3.4. КоАП РФ, предусматривающей диспозитивную конструкцию «наказание в виде административного штрафа может быть заменено на предупреждение», автор отдает приоритет статье 3.4 КоАП РФ как специальной норме.

На примере состава, предусмотренного ч. 1 ст. 7.32 КоАП РФ, проанализируем практику контрольных органов по привлечению к ответственности должностных лиц за нарушения при заключении контрактов.

Административная ответственность, предусмотренная ч. 1 ст. 7.32 Кодекса.

Частью 1 ст. 7.32 Кодекса устанавливается административная ответственность за заключение контракта по результатам определения поставщика (подрядчика, исполнителя) с нарушением объявленных условий определения поставщика или условий исполнения контракта, предложенных лицом, с которым в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок заключается контракт. В соответствии с ч. 1 ст. 34 Закона контракт заключается на условиях извещения и заявки участника – победителя процедуры.

Санкция, предусмотренная ч. 1 ст. 7.32 КоАП РФ, – административный штраф для

должностных лиц в размере 1% начальной (максимальной) цены контракта, но не менее 5 тыс. руб. и не более 30 тыс. руб., для юридических лиц – 1% начальной (максимальной) цены контракта, но не менее 50 тыс. руб. и не более 300 тыс. руб.

Анализ результатов административной ответственности должностных лиц в 2018–2021 гг. за административные правонарушения по ч. 1 ст. 7.32 КоАП РФ показал, что более 90% дел завершились наложением административного штрафа. А качество принятых решений контрольными органами (федеральными и региональными) по указанным делам характеризует результативность обжалования постановлений в судах: обоснованность и законность принятых решений в большинстве случаев была подтверждена судами. Однако встречались различные правовые подходы, в том числе отмены судами кассационных инстанций вынесенных постановлений контрольных органов и решений нижестоящих судов.

Мы согласны с Ж.Ю. Юзифович и Е.К. Сериковой, сделавших из обзора судебной практики и административной практики вывод, что к наиболее распространенным случаям нарушений со стороны заказчика при заключении контрактов следует отнести:

- заключение контракта на условиях, не предусмотренных документацией о закупке;
- изменение предмета контракта, цены контракта, количества поставляемого товара (работ, услуг), сроков исполнения контракта, иных существенных условий, не предусмотренных Законом;
- отсутствие в контрактах обязательных условий, предусмотренных законодательством о контрактной системе в сфере закупок [11, с. 178].

Рассмотрим некоторые типичные случаи привлечения к административной ответственности при нарушениях заключения контрактов и сформируем рекомендации, снижающие риски привлечения к ответственности.

1. При формировании проекта контракта (версия проекта контракта N 1 в Единой информационной системе в сфере закупок) должностным лицам следует руководствоваться следующим:



– впоследствии при направлении контракта победителю заказчик не вправе внести изменения в проект;

– оставлять пустыми или ставить прочерки можно только в тех условиях контракта, которые впоследствии будут заполнены из заявки участника (сведения о поставщике и его реквизитах, цене, о товаре и условиях поставки и др., указанные в ст. 43 Закона). О.Ю. Гурин и А. А. Полянский указывают: контрольным органом было квалифицировано административным правонарушением указание при заключении контракта конкретных размеров штрафа вместо изначально предусмотренных проектом контракта прочерков [4, с. 45].

2. На этапе внесения сведений из заявки победителя в проект контракта, направляемый для подписания победителю, чаще всего, – отмечают О.Ю. Гурин и А.А. Полянский, – заказчиком вменяют в вину следующие нарушения:

– информация о товаре не соответствует (или не в полной мере соответствует) содержанию заявки участника;

– условия заключенного контракта отличаются от условий, которые содержались в проекте контракта, прилагаемом к извещению. [4, с. 40].

Подробно характерные случаи из этой сферы рассмотрены автором в работе «Государственные и муниципальные закупки: административная ответственность за нарушение порядка заключения контракта» (Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : сборник статей по материалам международной научно-практической конференции. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2022. С. 84-90).

Главные вопросы этого раздела – соблюдение стабильности:

а) цены, указанной в проекте контракта, с ценой контракта, заключаемого с поставщиком, находящимся на упрощенной системе налогообложения¹;

б) цены единицы товара при увеличении количества закупаемого товара при заключении контракта на размер экономии (п. 2 ч. 2 ст. 51 Закона)². Возможность допустить такое нарушение рассмотрели К. Раев, О. Гурин [7, с. 49];

в) единства единиц измерения в проекте и контракте³.

3. На этапе корректировки проекта контракта в соответствии с протоколом разногласий победителя:

заказчик формирует, подписывает и размещает на электронной площадке, а также в Единой информационной системе в сфере закупок протокол разногласий в следующих случаях:

а) наличие разногласий в отношении информации, включенной в проект контракта, с указанием информации, не соответствующей требованиям извещения и заявки такого участника закупки⁴;

б) несогласие участника заключить контракт на условиях увеличения количества товара на размер экономии цены.

Целью протокола разногласий является или устранение ошибок заказчика или отказ на поставку увеличенного количества товара сверх заявки и, – как указал Шестой арбитражный апелляционный суд, – приведение контракта в соответствие с извещением⁵.

4. Заключение контракта с нарушением требований Закона:

– несоблюдение требований национального режима, установленных в соответствии

1 Постановление Верховного Суда РФ от 01.07.2021 N 46-АД21-67-К6 // СПС «КонсультантПлюс».

2 Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 28.07.2020 по делу N А14-20359/2019. См. также: постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 04.03.2021 по делу N А32-11737/2020: здесь суд также признал нарушением ч. 18 ст. 34 Закона тот факт, что цена единицы товара, рассчитанной из спецификации контракта, превышала цену единицы товара, рассчитанной из заявки.

3 О наложении штрафа по делу об административном правонарушении : постановление ФАС РФ от 17.03.2020 по делу N 17/04/7.32-133/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

4 Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 12.09.2018 по делу N А73-3645/2018 // СПС «КонсультантПлюс». Примечание: определением Верховного Суда РФ от 14.01.2019 N 303-АД18-22238 было отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ.

5 Там же.



со ст. 14 Закона (п. 15 ч. 1 ст. 42 Закона). Заказчик в соответствии с постановлением Правительства РФ N 616¹ установил запрет на поставку товара иностранного производства. Участник в соответствии с требованиями п. 10 указанного постановления и п. 5 ч. 1 ст. 43 Закона представил в заявке выписку из реестра российской промышленной продукции с указанием номера реестровой записи, которую заказчик должен включить в контракт, что является условием соблюдения извещения о закупке. Победителем закупки представлена указанная выписка, но заказчик при заключении контракта не включил в контракт информацию о реестровой записи, что было квалифицировано как административное правонарушение, ответственность за которое установлена ч. 1 ст. 7.32 КоАП РФ²;

– заключение контракта не с победителем процедуры. По результатам электронной процедуры контракт заключается с победителем, а в случаях, установленных Законом, с иным участником процедуры (ч. 1 ст. 51 Закона). Однако заказчиком по результатам закупки благоустроенного жилого помещения был заключен контракт с собственником жилья, не являющимся участником закупки. Согласно протоколу подведения итогов электронного аукциона его победителем признан участник, представляющий интересы собственника по доверенности. Согласно ч. 1 ст. 7.32 КоАП РФ должностное лицо заказчика было привлечено к административной ответственности. Суды согласились с выводами контрольного органа. Однако постановлением кассационной инстанции названные акты отменены, производство по делу об административном правонарушении в отношении должностного лица прекращено в связи

с отсутствием в его действиях состава вменяемого административного правонарушения³;

– заключение контракта с участником, не представившим необходимого обеспечения. В таком случае участник считается уклонившимся от заключения контракта (ч. 5 ст. 96 Закона), а заключение контракта с таким лицом следует считать нарушением объявленных условий закупки (ч. 1 ст. 7.32 КоАП РФ). Такие примеры приведены О.Ю. Гуриным и А.А. Полянским [4];

– неправильный выбор кода ОКПД 2. Чаще всего указанное применяется заказчиками для «ухода» от требований постановления Правительства РФ N 616, что квалифицируется как административное правонарушение⁴. Обратим внимание, что указанное постановление не исключает закупку иностранных промышленных товаров. И существует абсолютно легальная возможность приобрести иностранный товар, воспользовавшись исключением, предусмотренным пп «а» п. 3 постановления, представив обоснование отсутствия на территории России производства товара и получив соответствующее разрешение Минпромторга РФ;

– включение в проект контракта даты поставки (начала оказания услуг) может привести к тому, что заключение контракта произойдет позднее, что будет квалифицировано как административное правонарушение⁵.

К вопросу о типовых контрактах, типовых условиях контрактов. В соответствии с ч. 11 ст. 34 Закона (в редакции, действовавшей до 01.01.2022) федеральные органы исполнительной власти в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 2 июля 2014 г. N 606 (утратило силу. – Г.Д.) разрабатывали и утверждали типовые контракты,

1 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 : постановление Правительства РФ от 30.04.2020 N 616.

2 Решение Брянского УФАС России от 24.06.2021 N 032/06/83.2-634/2021 // URL: <https://br.fas.gov.ru/to/bryanskoe-ufas-tossii/8cd5bc67-7649-4ead-827f-e7c2d3289b1a/> (дата обращения: 13.02.2022).

3 Постановление Верховного Суда РФ от 07.06.2021 N 46-АД21-68-К6 // СПС «КонсультантПлюс».

4 Решение Краснодарского УФАС России от 28.02.2019 по делу N 260/2019-КС. URL: <https://docs.cntd.ru/document/563730211> (дата обращения: 13.02.2022).

5 Постановление ФАС от 18.12.2018 N п-80/18/ак1351-18 // СПС «КонсультантПлюс».



типовые условия контрактов, которые подлежали применению согласно п. 15 Порядка, утвержденного указанным постановлением. Федеральным законом от 2 июля 2021 г. N 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» были внесены изменения в Закон, в том числе ч. 11 ст. 34 Закона была изложена в новой редакции, в которой отсутствовало понятие «типовой контракт».

Судьба действовавших на тот момент типовых контрактов была определена ч. 15 ст. 8 Федерального закона N 360: «Условия типовых контрактов и типовые условия контрактов, утвержденные до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, применяются в части, не противоречащей Федеральному закону от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ ... до утверждения Правительством Российской Федерации в соответствии с частью 11 статьи 34 Федерального закона от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ ... типовых условий контрактов».

Таким образом, заказчик должен применять принятые до 1 января 2022 г. типовые контракты, однако необходимо привести их в соответствие с Законом, в том числе:

- добавить электронную приемку (ч. 13 ст. 94 Закона);
- изменить сроки оплаты (ч. 13.1 ст. 34 Закона);
- исключить альтернативное (вариативное) условие о цене контракта: «включая НДС/НДС не облагается», применив однозначный вариант, что «цена контракта включает в себя НДС» (если операция подлежит налогообложению).

Таким образом, анализ правоприменительной практики привлечения к административной ответственности в 2020-2022 гг. должностных лиц заказчиков за нарушения порядка заключения контрактов (ст. 7.32 КоАП РФ) показал значительную долю (немногим менее 20%) применения ч. 1 указанной статьи. А в отдельных территориальных органах ФАС количество дел, возбужденных по ч. 1 ст. 7.32 КоАП РФ было преобладающим. Это требует анализа всех действий заказчика, входящих в «порядок заключения

контракта», и выработки в правоприменительной практике мер, снижающих риски правонарушений в этой области.

В результате исследования сделан вывод, что основными нарушениями Закона, содержащими признаки правонарушения, за которое предусмотрена ответственность по ч. 1 ст. 7.32 КоАП РФ, являются неисполнение (ненадлежащее исполнение) заказчиками требований ч. 1 ст. 34 Закона о том, что «контракт заключается на условиях, предусмотренных извещением об осуществлении закупки..., заявкой участника закупки, с которым заключается контракт...» с учетом того, что в соответствии с ч. 2 ст. 42 Закона «извещение об осуществлении закупки ... должно содержать ... проект контракта».

В этих целях автором определены границы действий заказчика, которые включают в себя понятие «порядок заключения контракта» (заключение контракта в широком смысле понятия), и перечень основных действий заказчика по заключению контракта, за нарушение которых предусмотрена ответственность по ч. 1 ст. 7.32 КоАП РФ.

Порядок заключения контракта – это юридически значимые действия заказчика, входящие в совокупность действий по определению поставщика (подрядчика, исполнителя) и сопровождающие их действия, осуществляемые в порядке, установленном Законом, начинающиеся разработкой проекта контракта, включаемого в извещение об осуществлении закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, и завершающиеся моментом, с которым законодатель связывает факт заключения контракта (подписание заказчиком проекта контракта – заключение контракта в узком значении термина).

Порядок заключения контракта включает в себя:

- соблюдение объявленных условий определения поставщика;
- соблюдение формы контракта: электронный документ / простая письменная;
- размещение проекта контракта в извещении;
- включение в проект контракта установленных Законом условий контракта;



– применение типовых контрактов (в части, не противоречащей Закону), типовых условий контрактов;

– заключение контракта на условиях, предусмотренных извещением об осуществлении закупки, заявкой победителя;

– соблюдение, установленной Законом процедуры протокола разногласий;

– обязательность заключения контракта с победителем, подписавшим установленным Законом порядком проект контракта и исполнившим условия обеспечения контракта (если установлено);

– согласование при необходимости заключения контракта с контрольным органом;

– соблюдение требований к форме и порядку подписания контракта;

– выполнение иных условий и требований, установленных Законом.

Анализ судебных актов по вопросам привлечения к административной ответственности за нарушение порядка заключения контракта позволил сделать вывод, что в аналогичных ситуациях одни и те же действия заказчиков некоторые суды толковали как «не содержащие события административного правонарушения», другие – как «не содержащие состава административного правонарушения», что свидетельствует о недостаточной проработке терминов в административном законодательстве и теории административного права. В связи с этим уточнена ранее сформулированная автором [подр.: 2, с. 90] дефиниция «событие административного правонарушения» применительно к порядку заключения контракта (заключение контракта в широком смысле понятия).

Применительно к юридически значимым действиям, входящим в «порядок заключения контракта», под событием административного правонарушения следует понимать совершение заказчиком (должностным лицом заказчика) в период от размещения в Единой информационной системе в сфере закупок проекта контракта (в составе извещения) и до момента подписания заказчиком проекта контракта действий (бездействия), нарушающих законодательство о контрактной системе или иные нормативные правовые акты о контрактной системе и содержащих признаки деяний, за которые КоАП РФ в соответствии со ст. 7.32 предусмотрена ответственность.

В результате исследования подтвержден ранее установленный очевидный приоритет события административного правонарушения: отсутствие события административного правонарушения или непричастность к нему лица означают отсутствие предпосылок и для исследования вопроса о наличии состава правонарушения, предусмотренного законом. Отсутствие события правонарушения само по себе уже означает отсутствие его состава и исключает привлечение лица к какой-либо юридической ответственности, в то время как отсутствие в деянии лица состава правонарушения может восприниматься как не отрицающее факт участия этого лица в совершении деяния, по которому было возбуждено производство и не препятствует наступлению в будущем негативных для него последствий в виде привлечения, например, к дисциплинарной ответственности.

Библиографический список

1. Балтутите, И.В. Гражданско-правовое регулирование заключения контрактов на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.В. Балтутите. – Волгоград, 2012. – 39 с. – EDN QHZTQV.

2. Барышев, С.А. Проблемы систематизации составов административных правонарушений в сфере контрактной системы / С.А. Барышев // Ученые записки Казанского филиала Российского государственного университета правосудия. – 2015. – Т. 11. – С. 54-57.



3. Воскобойников, А.И. Ответственность участника закупок за уклонение от заключения государственного контракта / А.И. Воскобойников // Право и государство: теория и практика. – 2019. – N 8(176). – С. 78-81.
4. Гурин, О.Ю. Административная ответственность за ошибки при заключении контракта / О.Ю. Гурин, А.А. Полянский // ПРОГОСЗАКАЗ.РФ. – 2020. – N 11. – С. 40-51.
5. Добрецов, Г.Б. Событие и состав административного правонарушения: различие дефиниций на примере ответственности за нарушения при выборе способа закупки / Г.Б. Добрецов // Гуманитарные и юридические исследования: научно-теоретический журнал. – 2021. – N 3. – С. 86-95.
6. Кривохат, С.А. Механизм заключения государственных и муниципальных контрактов в Российской Федерации / С.А. Кривохат, С.А. Савченко // Альманах мировой науки. – 2015. – N 1-3(1). – С. 116-124. – EDN VCKAVP.
7. Раев, К. Об увеличении количества товаров при заключении контракта в соответствии с ч. 18 ст. 34 Закона N 44-ФЗ / К. Раев, О. Гурин // ПРОГОСЗАКАЗ.РФ. – 2021. – N 7. – С. 40-52.
8. Рукавишников, С.М. Об установлении формы вины по делам об административных правонарушениях, подведомственным антимонопольному органу / С.М. Рукавишников // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2019. – N 3 (128). – С. 121-126.
9. Семькина, А.С. Анализ нарушений, допускаемых заказчиком при заключении и исполнении контракта / А.С. Семькина // Юридический факт. – 2019. – N 69. – С. 3-7. – EDN YUHAQV.
10. Сумбаев, Д.П. Актуальные особенности заключения государственных контрактов / Д.П. Сумбаев // Наука. Общество. Государство. – 2019. – Т. 7. – N 3(27). – С. 119-125. – EDN LTQUFE.
11. Юзефович, Ж.Ю. Анализ нарушений, допускаемых заказчиком при заключении и исполнении контрактов / Ж.Ю. Юзефович, Е.К. Серикова // Вопросы устойчивого развития общества. – 2021. – N 2. – С. 177-183. – DOI 10.34755/IROK.2021.49.68.060. – EDN UHIIIES.