

Шапошников Артур Игоревич, магистрант,
Крымского филиала ФГБОУ ВО «РГУП»
Shaposhnikov Artur Igorevich, Master's student,
Crimean branch of Federating State Educational Institution
of Higher Education Russian State University of Justice

Научный руководитель: **Волков Вячеслав Юрьевич**,
Доцент кафедры административного и финансового права,
кандидат юридических наук, доцент, Крымский филиал ФГБОУ ВО «РГУП»
Scientific supervisor, Semukhin Igor Yurievich, Associate Professor of the Department
of Administrative and Financial Law, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,
Crimean branch of Federating State Educational Institution
of Higher Education Russian State University of Justice

**ИНСТИТУТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ,
КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В СФЕРЕ ЗАКУПОК ДЛЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД
THE INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY
AS A WAY TO ENSURE THE ENFORCEMENT OF LEGISLATION
IN THE FIELD OF PROCUREMENT FOR MUNICIPAL NEEDS**

Аннотация. В статье автор, посредством определения места административной ответственности в системе видов юридической ответственности, исследует институт административной ответственности, как способ обеспечения исполнения законодательства в сфере закупок для муниципальных нужд. В исследовании обосновывается, что институт административной ответственности является одним из основных способов обеспечения состояния законности в сфере публичных закупок для муниципальных нужд.

Abstract. In the article, the author, by determining the place of administrative responsibility in the system of types of legal responsibility, explores the institution of administrative responsibility as a way to ensure the enforcement of legislation in the field of procurement for municipal needs. The study substantiates that the institution of administrative responsibility is one of the main ways to ensure the state of legality in the field of public procurement for municipal needs.

Ключевые слова: муниципальные закупки, административная ответственность, юридическая ответственность, публично-правовая ответственность, административно-деликтное законодательство, обеспечение состояния законности.

Keywords: municipal procurement, administrative responsibility, legal responsibility, public liability, administrative and tort legislation, ensuring the state of legality.

Субинститут муниципальных закупок, а равно публичных закупок в целом, имеет важное значение для целей обеспечения деятельности органов местного самоуправления. В связи с этим, представляются резонными вопросы обеспечения эффективности этого института и обеспечения состояния законности в сфере муниципальных закупок.

Одним из способов разрешения названных вопросов является установление и реализация юридической ответственности за совершение правонарушений в соответствующей сфере общественных отношений. Применительно к сфере муниципальных закупок одним из наиболее часто реализуемых видов юридической ответственности является ответственность административная. Так за 2022 г. Федеральной антимонопольной службой РФ было возбуждено 26 596 дел об административных правонарушениях в сфере публичных закупок [1].



Уяснение того, как посредством механизма административной ответственности обеспечивается исполнение законодательства в сфере закупок для муниципальных нужд возможно лишь после определения места такой ответственности в системе иных видов юридической ответственности. Обуславливается и обосновывается этом тем, что различные виды юридической ответственности отличаются сущностным содержанием и целевой направленностью, обладают разными механизмами реализации мер ответственности.

Первостепенно необходимо определить понятие административной ответственности. И.А. Галаган под административной ответственностью понимал «...применение в установленном порядке уполномоченными на то органами и должностными лицами административных взысканий, сформулированных в санкциях административно-правовых норм, к виновным в совершении административных проступков, содержащее государственное и общественное осуждение, порицание их личности и противоправного деяния, выражающееся в отрицательных для них последствиях, которые они обязаны исполнить, и преследующее цели их наказания, исправления и перевоспитания, а также охраны общественных отношений в сфере государственного управления» [2]. Н.А. Морозова называет административную ответственности «...видом юридической ответственности, регулируемым законодательством об административных правонарушениях, и представляет из себя правоотношение, где субъективной обязанностью правонарушителя является обязанность претерпеть неблагоприятные последствия совершенного деяния, а правом государства в лице уполномоченного органа или должностного лица – применить к нему административное наказание (одну из разновидностей мер административного принуждения)» [3].

Из приведённых определений можем прийти к выводу, что административная ответственность в сфере закупок для муниципальных нужд представляет собой самостоятельный вид юридической ответственности, регламентированный нормами законодательства об административных правонарушениях, устанавливаемая за нарушение законодательства и иных нормативных правовых актов в сфере закупок для муниципальных нужд, содержанием которой является принудительное применение органами и должностными лицами мер административных наказаний в целях исправления, наказания и перевоспитания лиц, совершивших административное правонарушение, а также в целях охраны общественных отношений в сфере муниципальных закупок.

Уяснив определение категории административная ответственность в сфере муниципальных закупок, далее установим место административной ответственности в названной сфере в системе разделения юридической ответственности на публичноправовую и частноправовую.

Как указывает Н.В. Витрук, теория права окончательно не решила вопрос о системе классификации видов юридической ответственности [4], что, в целом, не исключает существование и применение общепризнанной теории дифференциации юридической ответственности на уголовную, гражданскую, административную, материальную [5]. Однако такая классификация во многом зависит от критериев, положенных в основу деления права и законодательства на конкретные отрасли, в зависимости от предмета и метода регулирования соответствующих общественных отношений, а также от воззрений законодателя, что обуславливает ее более предметный (конкретный характер) такой классификации. Мы же считаем, что для уяснения места административной ответственности в системе иных видов юридической ответственности, применительно к конкретной сфере общественных отношений (закупки для муниципальных нужд) необходим более высокий уровень абстракции и обобщения для выявления общих принципов и критериев, определяющих место соответствующего вида юридической ответственности в ее системе. Поэтому начать наше



исследования стоит применительно к разделению видов юридической ответственности на ответственность частноправовую и публичноправовую.

Дифференциация видов юридической ответственности на частноправовую и публичноправовую лежит в той же плоскости, что и в целом разделение право на частное и публичное. Из значительного числа предлагаемых оснований разделения права на частное и публичное, нас больше интересует основание разделение по так называемому формальному моменту: «Если эта защита [защита права] возбуждается по инициативе того, чьи интересы нарушены, то мы имеем дело с частным правом. Если же нарушение интересов, обеспеченных правом, вызывает инициативу самого государства, нередко помимо и даже вопреки воли пострадавшего лица, то перед нами публичное право» [6].

Здесь следует сделать некоторые уточнения. Положения ст. 53 Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее – АПК РФ), ст. 39-40 Кодекса административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ), ст. 45-46 Гражданского процессуального кодекса РФ (далее – ГПК РФ) допускают обращение в суд государственных органов в защиту прав и интересов иных лиц. В частности, такие полномочия довольно часто реализуются сотрудниками прокуратуры в сфере муниципальных закупок, для защиты интересов муниципального заказчика. Обзор практики участия прокуроров в делах о защите публичных заказчиков частично отражен в Письме Высшего Арбитражного Суда РФ (далее – ВАС РФ) от 25.06.1993 N С-13/ОП-203 [10]. Думается, что в тех случаях, когда органы публичной власти обращаются за судебной защитой в интересах иных лиц, реализуемая в результате этого юридическая ответственность не становится в силу этого публично-правовой, поскольку само материальное правоотношение, ставшее основанием для обращения в суд, не изменяется, а соответствующие органы публичной власти, обратившиеся в суд, являются истцами лишь в процессуальном смысле [11].

Вернемся к системе разделения юридической ответственности на частную и публичную. К какому из названных видов нам следует отнести административную ответственность?

Из п. 1 ч. 1 ст. 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) следует, что дело об административном правонарушении может быть возбуждено уполномоченным органом публичной власти при установлении и обнаружении данных, свидетельствующих о наличии события административного правонарушения. Следовательно, меры защиты прав и интересов, нарушенных административным правонарушением, в виде возбуждения и рассмотрения дела об административном правонарушении с последующим назначением административного наказания, реализуются по инициативе уполномоченных на то органов публичной власти, которые потерпевшими от такого правонарушения как правило не являются. На основании этого, применительно к обозначенному выше критерию, возможен вполне обоснованный вывод об отнесении административной ответственности к ответственности публично-правовой.

То обстоятельство, что потерпевшим лицом от административного правонарушения в сфере муниципальных закупок может являться орган публичной власти, который, в частности, также может являться органом, уполномоченным на возбуждение, рассмотрение дела об административном правонарушении, никак обозначенный нами вывод не опровергает. В рамках отношений, возникающих в области муниципальных закупок, муниципальный заказчик не выступает в таких отношениях, как субъект, наделенный публичными властными полномочиями [13]. Иное противоречило бы существованию контрактной системы в сфере муниципальных закупок, основывающейся, как думается, на договорных началах. Поэтому, в силу такого разностороннего участия публичных органов в правоотношениях, совпадение



органа муниципальной власти, как муниципального заказчика, и одновременно, как органа, уполномоченного на рассмотрение дела об административном правонарушении, не исключает приведенный нами вывод.

Какие последствия следуют из того, что мы отнесли административную ответственность к области публично-правовой ответственности, в частности, применительно к сфере муниципальных закупок? Думается, что такие последствия заключаются прежде всего в возможности распространения особенностей и специфики публичноправовой ответственности в целом и на административную ответственность.

Первая особенность, которую мы уже увидели выше заключается в том, что публичноправовая ответственность, а равно и административно-правовая, наступает в результате реализации мер защиты, инициируемых публичной властью. Самой по себе воли потерпевшего лица недостаточно, необходим еще и соответствующий акт публичной власти, которым признается наличие состава известного правонарушения, являющегося основанием для применения мер ответственности, к примеру, вынесения постановления о назначении административного наказания. Относительно сферы муниципальных закупок сказанное наталкивает на следующие выводы:

1. Административная ответственность не имеет своей единственной целью защиту прав потерпевшего лица, хотя эта цель довольно важная. Административная ответственность, как публичноправовая ответственность, направлена, прежде всего, на защиту публичных интересов, обеспечение законность в соответствующей сфере, поэтому ее реализация возможна лишь тогда, когда правопорядок видит в конкретном действии (бездействии) общественный вред или опасность для таких интересов. Применительно к сфере муниципальных закупок это означает, что административная ответственность, прежде всего, суть способ обеспечения состояния общей законности в сфере муниципальных закупок.

2. Административная ответственность в сфере публичных закупок наступает в результате участия публичноправовых образований в общественных отношениях, как субъекта, обладающего властью и монополией на применение насилия. Это в корне отличает административную ответственность от иных видов частноправовой ответственности. К примеру, при реализации такой меры частноправовой ответственности, как начисление и взыскание неустойки по муниципальному контракту, ее принудительное взыскание также осуществляется посредством участия публичной власти, однако в таком случае публичная власть выступает, как третья сторона, разрешающая соответствующий спор и приводящая к исполнению принятого по итогу рассмотрения такого спора решения. В контексте административной ответственности ситуация складывается несколько иным образом: публичная власть, устанавливая факт нарушения соответствующими действиями или бездействием в сфере муниципальных закупок собственных интересов, даже в тех случаях, когда административное правонарушение совершено против иного субъекте, нежели чем уполномоченного на рассмотрение дел об административных правонарушениях, самостоятельно инициирует применение мер административно ответственности.

Другая особенность заключается в том, как указывают Ю.Б. Шубников И.В. Андреева, что публичноправовая ответственность «...характеризуется прежде всего тем, что она решает задачи преимущественно охранительного характера...административные и иные публично-правовые санкции применяются в отношении субъектов, нарушивших предписанные правила поведения, безотносительно имущественных последствий их нарушения (наличия убытков, ущерба)» [14]. Из этого также следует вывод о том, что публичноправовая ответственность, а равно и административная, имеет своей целью восстановление состояния законности, но не восстановление нарушенных прав потерпевшего лица (хотя они косвенного могут быть восстановлены путем пресечения продолжения



совершения деяния, влекущего нарушения прав, посредством методов административно-деликтного принуждения). Такой вывод также подтверждается положениями ст. 46 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) о том, что суммы административных штрафов подлежат зачислению в соответствующий уровень бюджетов публично-правовых образований. То есть взысканием административного штрафа, а равно применением иных административных наказаний, права потерпевшего от административного правонарушения лица не восстанавливаются [15] (То обстоятельство, что суммы административных штрафов могут зачисляться в бюджет муниципального образования, к которому относится, к примеру, потерпевший от административного правонарушения муниципальный заказчик, сказанное нами никак не опровергает, поскольку суммы административных штрафов, в части административных правонарушений в области муниципальных закупок, целевого назначения не имеют и мы не имеем каких-либо формальных оснований утверждать о том, что взысканные суммы административного штрафа будут реализованы для целей покрытия убытков, возникших в результате совершения административного правонарушения в сфере муниципальных закупок). Последнее суть область ответственности частноправовой. Из этого следует вывод, что названная выше цель административной ответственности в сфере муниципальных закупок – обеспечение состояния законности в сфере муниципальных закупок – достигается посредством одной из основных задач административной ответственности в указанной сфере – восстановление состояния законности посредством применения мер административного наказания к лицу, совершившему административное правонарушение.

Список литературы:

1. Информация Федеральной Антимонопольной Службы РФ // Официальный интернет-сайт Федеральной антимонопольной службы РФ URL: <https://fas.gov.ru/news/32476>
2. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. - Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1970. – С. 25.
3. Морозова Н. А. Административная ответственность в Российской Федерации: теория, законодательство и судебная практика : учебное пособие / Н. А. Морозова. - Красноярск : Сибирский федеральный университет, 2022. – С. 13.
4. Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности: Монография / Н. В. Витрук. – М.: Изд-во РАП, 2008. – С. 90.
5. Алексеев С. С. «Общая теория права. Том I»: Юридическая литература / С. С. Алексеев. - М: Госюриздат, 1981 – С. 166.
6. Шершеневич Г.Ф. Избранное: В 6 т. Т. 4 включая Общую теорию права / Вступ. слово, сост.: П.В. Крашенинников. – М.: Статут, 2016. – С. 456.
7. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ // «СЗ РФ» 29.07.2002, N 30, ст. 3012.
8. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ // «СЗ РФ» 09.03.2015, N 10, ст. 1391.
9. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации" от 14.11.2002 N 138-ФЗ // «СЗ РФ» 18.11.2002, N 46, ст. 4532.
10. Письмо ВАС РФ от 25.06.1993 N С-13/ОП-203 «Обзор практики разрешения споров арбитражными судами по искам прокуроров» // «Вестник ВАС РФ», N 8, 1993
11. Гражданское процессуальное право : учебник : в 2 томах. Том 1. Общая часть / под ред. П. В. Крашенинникова. - Москва : Статут, 2020. – С. 119 и далее.
12. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ // «СЗ РФ» 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.



13. Беляева О. А. Торги: теоретические основы и проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Москва, 2012 – С. 10.
14. Шубников Ю.Б., Андреянова И.В. Публично-правовая и частноправовая (гражданско-правовая) ответственность: родовые и видовые признаки // Ленинградский юридический журнал. 2015. №4 (42) – С. 134.
15. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ // «СЗ РФ» 03.08.1998, N 31, ст. 3823.

