

А Д М И Н И С Т Р А Т И В Н О Е П Р А В О

DOI: 10.55000/MCU.LegTh.2022.5.2.009

МЕСТО И РОЛЬ КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

Гриценко Валентина Васильевна
доктор юридических наук, профессор

Бабылкина Екатерина Владимировна
соискатель

Воронежский государственный университет

г. Воронеж, Россия

vvgritsenko@mail.ru

ekaterina.babylkina@mail.ru

В настоящей статье анализируются нормативные правовые акты, закрепленные в части 1 статьи 2 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в качестве основы законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Авторы приходят к выводу, что правовую основу гражданско-контрактных правоотношений составляет Гражданский кодекс Российской Федерации, финансово-контрактных правоотношений – Бюджетный кодекс Российской Федерации. Однако нормативно-правовой акт, регулирующий еще одну разновидность контрактных правоотношений (административно-контрактные правоотношения), в Законе № 44-ФЗ не закреплен. В связи с чем авторами обосновывается необходимость совершенствования части 1 статьи 2 Закона № 44-ФЗ путем закрепления в ней указания на Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Ключевые слова: законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд; контрактная система в сфере закупок; контрактные правоотношения; административно-деликтное законодательство; КоАП РФ; деликтные (охранительные) административно-контрактные правоотношения; публичная власть.

THE PLACE AND ROLE OF THE CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION ON ADMINISTRATIVE OFFENSES IN THE LEGISLATION ON THE CONTRACT SYSTEM IN THE SPHERE OF PROCUREMENT OF GOODS, WORKS, SERVICES TO SUPPORT STATE AND MUNICIPAL NEEDS

Valentina Vasilievna Gritsenko
Doctor of Law, Professor

Ekaterina Vladimirovna Babylkina
Postgraduate

Voronezh State University

Voronezh, Russian Federation

vvgritsenko@mail.ru

ekaterina.babylkina@mail.ru

This article examines the regulatory legal acts enshrined in part 1 of article 2 of the Federal Law of 05.04.2013 No. 44-FZ "On the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs" as the basis of the legislation of the Russian Federation on the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs. The authors come to the conclusion that the legal basis for civil contractual relations is the Civil Code of the Russian Federation, financial and contractual legal relations – the Budget Code of the Russian Federation. However, the legal act regulating another type of contractual legal relations (administrative-contractual legal relations) is not enshrined in Law No. 44-FZ. In this connection, the authors substantiate the need to improve part 1 of article 2 of Law No. 44-FZ by fixing in it an indication of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation (hereinafter referred to as the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation).

Keywords: legislation of the Russian Federation on the contractual system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs; contractual procurement system; contractual relationship; administrative and tort legislation; Administrative Code of the Russian Federation; tort (protective) administrative-contractual relations, public authority.

Формирование единой системы правового регулирования контрактных правоотношений связано с введением в действие Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ), устанавливающего состав законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд¹ (далее – законодательство о контрактной системе).

Правовой основой любых нормативных актов, принимаемых в нашем государстве, является в первую очередь Конституция РФ². Верховенство конституционных положений отмечается в части 1 статьи 2 Закона № 44-ФЗ³. За последнее десятилетие Конституция РФ претерпела существенные изменения. Так, к примеру, статья 132 Конституции РФ дополнена частью 3, согласно которой в нашем государстве образована «единая система публичной власти»⁴. В соответствии с Федеральным законом от 08.12.2020 г. № 394-ФЗ «О государственном Совете Российской Федерации» единая система публичной власти складывается из «федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Фе-

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон Рос. Федерации от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 марта 2013 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 27 марта 2013 г.: в ред. Федерального закона Рос. Федерации от 28.12.2022 г. № 569-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 02.02.2023).

³ Подробнее о конституционно-правовых установлениях, лежащих в основе Закона № 44-ФЗ, см.: Гриценко В. В., Бабькина Е. В. Конституционные основы контрактной системы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Конституционализм и государственное устройство. 2019. № 4 (16). С. 40–47.

⁴ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 02.02.2023).

дерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления в их совокупности»⁵.

Следует отметить, что указанное нововведение не получило однозначной положительной оценки со стороны научного сообщества. Так, Ю. Н. Стариков отмечает «конституционно-правовое формальное закрепление категории «публичная власть»⁶, а также проблемы, связанные с внесением указанного термина в текст Конституции РФ. Применительно к сфере государственных и муниципальных закупок введение понятия «единая система публичной власти» может свидетельствовать о приобретении легального значения термина «публичные закупки», широко используемого и в международном законодательстве⁷, и в отечественной юридической литературе⁸.

Помимо Конституции РФ, в части 1 статьи 2 Закона № 44-ФЗ в качестве положений, на которых основывается законодательство о контрактной системе, указывается Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ)⁹ и Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ)¹⁰. В юридической литературе высказывается мнение об основополагающей роли ГК РФ среди иных нормативных актов, входящих в состав законодательства о контрактной системе¹¹. Вопросы, касающиеся определения ведущего нормативного акта, регулирующего сферу государственных и муниципальных закупок, являются дискуссионными и уходят своими корнями к проблеме определения правовой природы правоотношений, возникновение, изменение и прекращение которых связано с удовлетворением потребностей публичной власти в соответствующих товарах, работах и услугах (контактные правоотношения). Представляется, что ГК РФ регулирует значительную долю контрактных правоотношений, а именно связанных с определением поставщика (под-

⁵ О Государственном Совете Российской Федерации: Федер. закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 50 (часть III). Ст. 8039.

⁶ *Стариков Ю. Н.* Государственное управление в системе единой публичной власти: терминологический итог конституционной реформы // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2020. № 1. С. 28–29.

⁷ См., например: Типовой закон Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли о публичных закупках от 31 мая 1994 г. / Организация Объединенных Наций. URL: <https://roszakupki.ru/upload/iblock/8cb/ml-procure-r.pdf> (дата обращения: 02.02.2023).

⁸ Среди ученых отсутствует единство взглядов относительно понимания термина «публичные закупки», который исследуется как более широкое явление, нежели контрактная система в сфере закупок (Петров Д. А. Контрактная система в сфере закупок и публичные закупки как способы государственного воздействия на экономику // Конкурентное право. 2013. № 3. С. 2–5). Другие ученые полагают, что указанный термин включает в себя государственные и муниципальные закупки, закупки публичных юридических лиц, закупки предприятий и организаций государственного сектора экономики (*Смотрицкая И. И., Шувалов С. С.* Развитие института публичных закупок (к формированию новой модели контрактной системы закупок) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. Т. 10, № 5. С. 99–114; *Смотрицкая И. И.* Контрактная система закупок в контексте российских реформ // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2019. № 6. С. 9–25).

⁹ Гражданский Кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. и доп. от 26.10.2021 г. № 45-П) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

¹⁰ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (с изм. и доп. от 12.11.2019 № 367-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

¹¹ *Григалашвили Д. Г.* Актуальные проблемы совершенствования нормативной правовой основы регулирования государственных закупок // Аллея науки: научно-практический электронный журнал. 2019. № 6 (33). С. 38–45.

рядчика, исполнителя); заключением, изменением, исполнением и расторжением государственного (муниципального) контракта (гражданско-контрактные правоотношения).

К сфере действия БК РФ можно отнести регулирование таких контрактных правоотношений, функционирование которых связано с осуществлением финансовой деятельности публично-правовыми образованиями по распределению и использованию финансовых ресурсов государства в целях удовлетворения государственных (муниципальных) нужд, а также осуществлением финансового контроля за эффективностью использования публичных денежных фондов¹² (финансово-контрактные правовые отношения).

На основании изложенного, можно сделать вывод, что закрепление в части 1 статьи 2 Закона № 44-ФЗ нормативно-правовых актов, на положениях которых основывается законодательство о контрактной системе, указывает на его комплексный характер, где отдельные группы контрактных отношений регулируются преимущественно нормами гражданского и бюджетного законодательства. Так, ГК РФ составляет правовую основу гражданско-контрактных правоотношений, БК РФ – финансово-контрактных правоотношений. Однако нормативно-правовой акт, содержащий нормы материального права и регулирующий еще одну разновидность контрактных правоотношений – административно-контрактные правоотношения, в Законе № 44-ФЗ не закреплен. Между тем положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) лежат в основе законодательства о контрактной системе наряду с Конституцией РФ, Гражданским кодексом Российской Федерации, Бюджетным кодексом Российской Федерации. При этом КоАП РФ регулирует одну из разновидностей административных контрактных отношений, направленных на предупреждение и пресечение правонарушений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также выполнение карательных функций за совершенное административное правонарушение и возникающих в процессе применения мер административного принуждения уполномоченными органами и должностными лицами к субъектам, которые нарушают законодательство о контрактной системе.

Следует отметить, что административно-деликтное законодательство на сегодняшний день претерпевает существенные изменения, связанные с принятием Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹³, а также разработкой проектов нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹⁴ (далее – проект нового КоАП РФ) и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонаруше-

¹² Малыхина Е. А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: особенности финансово-правового регулирования: монография. М., 2016. С. 36–37.

¹³ Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_326534/ (дата обращения: 02.02.2023).

¹⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: проект федерального закона. URL: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/60590.html> (дата обращения 03.02.2023).

ниях¹⁵. Модернизация законодательства об административной ответственности оценивается учеными неоднозначно. Так, Ю. Н. Стариков указывает на «преждевременность реформы административно-деликтного права»¹⁶. А. А. Гришковец считает, что, несмотря на существенные недостатки действующего КоАП РФ, он все же выдержал проверку временем¹⁷.

Проект нового КоАП РФ предполагает изменение ряда положений, касающихся ответственности за правонарушения, возникающие в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Однако указанные новеллы в большей степени касаются не содержания, а структуры нормативно-правового акта¹⁸.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод, что КоАП РФ играет ключевую роль в регулировании административно-контрактных правовых отношений и наряду с ГК РФ, БК РФ является составной частью законодательства о контрактной системе, о чем также свидетельствует использование в Законе № 44-ФЗ терминов: «административное судопроизводство» (ч. 4 ст. 1), «административная ответственность» (ч. 6 ст. 18, ч. 7.1 ст. 31, ч. 1 ст. 107), «административное правонарушение» (ч. 6 ст. 18, ст. 31, ст. 99), «административное наказание» (ст. 31). При этом в КоАП РФ неоднократно используется термин «законодательство о контрактной системе» (например, ст. 4.5; 7.29, 7.29.3, 7.30, 7.31, 7.32, 9.5.1, 19.7.2, 23.66). Без норм КоАП РФ реализация положений законодательства о контрактной системе представляется недостаточно эффективной. В этой связи целесообразно часть 1 статьи 2 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» дополнить указанием на Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, изложив ее в новой редакции:

«Законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок) основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и состоит из настоящего Федерального закона и других федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в части 1 статьи 1 настоящего Федерального закона.

¹⁵ Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: проект федерального закона. URL: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/63018.html> (дата обращения: 03.02.2023).

¹⁶ Реформа КоАП РФ: каким быть новому Кодексу? // Закон. 2019. № 7. С. 17–28.

¹⁷ Гришковец А. А. Старая проблема в проекте нового КоАП РФ // Пенитенциарная система и общество: опыт взаимодействия: сб. материалов VII Междунар. науч.-практ. конф. (г. Пермь, 2 апреля 2020 г.) / сост. В. А. Овечков. Пермь. 2020. С. 25.

¹⁸ Среди последних, например, можно отметить сокращение количества составов правонарушений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе, за счет их отграничения от смежных правонарушений в сфере государственного оборонного заказа (ст. 28.10-28.18 проекта нового КоАП РФ).

Нормы права, содержащиеся в других федеральных законах и регулирующие указанные отношения, должны соответствовать настоящему Федеральному закону».

Литература / References

1. *Бабылкина Е. В.* Понятийный аппарат контрактной системы: текущее состояние и перспективы дальнейшего реформирования // Евразийский юридический журнал. 2020. № 1 (140). С. 174–177.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (с изм. и доп. от 12.11.2019 № 367-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
3. Гражданский Кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. и доп. от 26.10.2021 г. № 45-П) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
4. *Григалашвили Д. Г.* Актуальные проблемы совершенствования нормативной правовой основы регулирования государственных закупок // Аллея науки: научно-практический электронный журнал. 2019. № 6 (33). С. 38–45.
5. *Гриценко В. В., Бабылкина Е. В.* Конституционные основы контрактной системы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Конституционализм и государственное управление. 2019. № 4 (16). С. 40–47.
6. *Гришковиц А. А.* Старая проблема в проекте нового КоАП РФ // Пенитенциарная система и общество: опыт взаимодействия: сб. материалов VII Междунар. науч.-практ. конф. (г. Пермь, 2 апреля 2020 г.) / сост. *В. А. Овченков*. Пермь, 2020. С. 20–26.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: проект федерального закона. URL: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/60590.html> (дата обращения: 03.02.2023).
8. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 02.02.2023).
9. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_326534/ (дата обращения: 02.02.2023).
10. *Малыхина Е. А.* Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: особенности финансово-правового регулирования: монография. М.: Юрлитинформ, 2016. 184 с.
11. О Государственном Совете Российской Федерации: Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 50 (часть III). Ст. 8039.
12. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон Рос. Федерации

- от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 марта 2013 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 27 марта 2013 г.: в ред. Федерального закона Рос. Федерации от 28.12.2022 г. № 569-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.
13. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
 14. *Петров Д. А.* Контрактная система в сфере закупок и публичные закупки как способы государственного воздействия на экономику // *Конкурентное право.* 2013. № 3. С. 2–5.
 15. Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: проект федерального закона. URL: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/63018.html> (дата обращения 03.02.2023).
 16. Реформа КоАП РФ: каким быть новому Кодексу? // *Закон.* 2019. № 7. С. 17–28.
 17. *Смотрицкая И. И.* Контрактная система закупок в контексте российских реформ // *Вестник Института экономики Российской академии наук.* 2019. № 6. С. 9–25.
 18. *Смотрицкая И. И., Шувалов С. С.* Развитие института публичных закупок (к формированию новой модели контрактной системы закупок) // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз.* 2017. Т. 10, № 5. С. 99–114.
 19. *Старилов Ю. Н.* Государственное управление в системе единой публичной власти: терминологический итог конституционной реформы // *Вестник ВГУ. Серия: Право.* 2020. № 1. С. 20–31.
 20. Типовой закон Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли о публичных закупках от 31 мая 1994 г. / Организация Объединенных Наций. URL: <https://roszakupki.ru/upload/iblock/8cb/ml-procure-r.pdf> (дата обращения: 02.02.2023).