

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»  
Институт права  
\_\_\_\_\_  
(наименование института полностью)

Кафедра \_\_\_\_\_ Конституционное и административное право  
(наименование)

40.04.01 Юриспруденция  
\_\_\_\_\_  
(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления  
\_\_\_\_\_  
(направленность (профиль))

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему \_\_\_\_\_ Правовые и организационные основы деятельности федеральной  
\_\_\_\_\_ антимонопольной службы: специфика правового регулирования реестра  
\_\_\_\_\_ недобросовестных поставщиков

Обучающийся \_\_\_\_\_ Е.В. Мороз \_\_\_\_\_  
(И.О. Фамилия) (личная подпись)

Научный \_\_\_\_\_ канд. юрид. наук Н.А. Блохина \_\_\_\_\_  
руководитель (ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2024

## Оглавление

В

Глава 1 Правовая сущность государственного регулирования Федеральной

К

Д

Н

И

Р

С

Р

К

Т

К

О

И

Т

Р

С

К

П

Т

О

Н

С

О

М

И

С

К

Т

О

Н

С

1.1 Место и роль Федеральной антимонопольной службы в системе

1.2 Полномочия Федеральной антимонопольной службы в рамках  
Регулирования Федеральной контрактной системы в сфере закупок

Глава 2 Ответственность за недобросовестное поведение в рамках федеральной

2.1 Реестр недобросовестных поставщиков: основания, порядок

2.2 Правовая сущность реестра недобросовестных поставщиков

Глава 3 Практические аспекты ведения Реестра недобросовестных

3.1 Вопросы, связанные с включением сведений в РНП на основании

3.2 Вопросы, связанные с доказыванием добросовестности в рамках

3.3 Вопросы, связанные с применением ответственности за

3.4 Вопросы имущественной ответственности для антимонопольного



## Введение

Актуальность темы исследования. В 2023 году исполняется 32 года переходу России от командно-административной модели экономики к «свободному рынку»: вместе с распадом Советского государства произошел закономерный демонтаж системы государственного планирования и контроля экономической сферы. На смену всеобъемлющей государственной монополии пришли свободные и саморегулируемые рыночные отношения. В качестве одного из основных принципов новой экономической модели был заявлен принцип конкуренции – свободного состязания между всеми участниками рынка товаров и услуг.

С самого начала стало очевидно, что новая система экономических отношений остро нуждается в соответствующем правовом обеспечении и новых механизмах регулирования. Несмотря на то, что в наследство от советского периода современной России досталась разветвленная сеть органов государственного управления, имеющих долгую историю развития и накопивших обширный опыт государственного строительства, структуры, осуществляющие контроль за свободной конкуренцией среди них фактически отсутствовали: в условиях абсолютной государственной монополии во всех сферах советской экономики в этом просто не было необходимости. Первые попытки образования подобных органов произошли лишь в 1990 году, в качестве ответа на уже фактически идущий переход к рыночной экономической модели. В последующем антимонопольные органы прошли длинную историю трансформаций и преобразований: менялись их названия, полномочия и функции. Итоговым результатом данного процесса стало образование в 2004 году Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации (далее – ФАС России).

Функции и полномочия ФАС России закреплены в рамках Положения о Федеральной антимонопольной службе. При этом, одной из важнейших задач Федеральной антимонопольной службы является контроль контрактной системы

в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – Федеральная контрактная система). На сегодняшний день данная сфера является одной из наиболее значимых для российской экономики: только за 9 месяцев 2023 года было заключено 2,4 млн. государственных контрактов на сумму свыше 8,5 трлн. рублей [36].

Правовое регулирование функционирования Федеральной контрактной системы осуществляется в рамках Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 04.08.2023) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее – Закон о контрактной системе, 44 ФЗ). В рамках данного закона прописаны основные права и обязанности заказчиков и участников гос/муниципальных закупок, порядок проведения и виды закупочных процедур. Кроме того, настоящим законом закреплена специальная мера ответственности для участников закупки – возможность включения в Реестр недобросовестных поставщиков, призванная защитить права государственных и муниципальных заказчиков от противоправных действий на стадии заключения и исполнения контракта [100].

Согласно статье 104 Закона о контрактной системе для участников государственных и муниципальных закупок, уклонившихся от заключения контрактов, а также о поставщиков (подрядчиков, исполнителей), не исполнивших или ненадлежащим образом исполнивших обязательства, предусмотренные контрактами предусмотрена специальная мера ответственности в виде включения сведений в Реестр недобросовестных поставщиков (далее также – РНП, Реестр). Реестр недобросовестных поставщиков представляет собой общедоступную базу данных, содержащую сведения о наименования юридического лица, его руководителях, учредителях и иных лицах, способных оказывать влияние на деятельность этого юридического лица. Нахождение сведений в данном реестре влечет за собой запрет на участие в закупочных процедурах в рамках 44 ФЗ, лишение права на обжалование действий государственных заказчиков закупочных процедур, в которых установлено требование об отсутствии сведений о поставщике в РНП, а также

иные ограничения экономической деятельности [100]. В Реестр могут попадать участники рынка, которые были признаны виновными в умышленных действиях, направленных на уклонение от заключения государственного/муниципального контракта, либо на его ненадлежащее исполнение, а также участники, не проявившие должной заботливости и осмотрительности при исполнении возложенных на них обязательств.

Согласно п. 5.3.4. Положения о Федеральной антимонопольной службе ведение Реестра недобросовестных поставщиков возложено на ФАС России и ее территориальные органы [63]. Таким образом, на сегодняшний день решение о включении, или не включении сведений об участнике закупочной процедуры в РНП принимают Федеральная антимонопольная служба и ее территориальные органы.

Правовые основы функционирования Реестра недобросовестных поставщиков закреплены в рамках ст. 104 Закона о контрактной системе, а также Правилах ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Вместе с тем, хотя данные нормативно-правовые акты достаточно подробно регламентируют процедурные моменты, связанные с порядком подачи сведений об участнике закупочной процедуры в ФАС России, а также размещении сведений непосредственно в Реестре, на сегодняшний день существует достаточно большое количество проблем юридического и организационного характера, создающих препятствия в функционировании РНП, как механизма, способного эффективно обеспечивать защиту прав государственных и муниципальных заказчиков при проведении закупочных процедур в рамках Федеральной контрактной системы от действий недобросовестных участников рынка. В частности, отмечаются случаи как необоснованного применения данной меры ответственности со стороны антимонопольного органа, так и расширительного толкование юридических основ функционирования РНП органами судебной власти в ходе обжалования решений антимонопольного органа.

В рамках настоящего исследования предполагается уделить основное

внимание правоприменительной практике ведения Реестра недобросовестных поставщиков. Это стремление обусловлено тем, что на сегодняшний день с одной стороны отмечается отсутствие достаточной разработанности научного понимания недобросовестности применительно к отношениям в рамках функционирования Федеральной контрактной системы, а с другой стороны – наблюдается отсутствие единой правоприменительной практики.

Степень разработанности темы исследования. В современной юридической науке вопросам антимонопольного регулирования, и, в частности, деятельности антимонопольного органа исполнительной власти Российской Федерации – Федеральной антимонопольной службы уделяется значительное внимание. Авторами подробно исследуются как правовые основы деятельности антимонопольного органа, так и проблемы, связанные с непосредственной реализацией полномочий ФАС России и ее территориальных органов в процессе регулирования экономических отношений.

Истории, а также правовым основам деятельности Федеральной антимонопольной службы и правовой природе антимонопольных органов только за последние несколько лет были посвящены работы исследователей А.Г. Цыганова [103], А.А. Родионовой [90], А.Ю. Кинева [22], И.В. Башлакова-Николаева [4], Р.С. Абрамова [1], А.И. Мелешкина [32], И.В. Ширяева и В.А. Татарина [106], Э.Р. Зайнуллиной и С.Ю. Павлова [11], К.И. Колпакова [24] и др. Авторами подробно рассматриваются основные этапы развития антимонопольного регулирования в Российской Федерации, а также ведутся дискуссии о сущности антимонопольных органов и их месте в структуре исполнительной власти.

Отдельного внимания заслуживают работы, направленные на совершенствование деятельности государственных органов в сфере антимонопольного регулирования: труды А.В. Филиппова [101], И.Э. Толстой, Е.В. Чепурной и Т.А. Афанасьевой [97], Д. А. Липинского и Е. В. Чукловой [28]. Кроме того, необходимо особо упомянуть работы таких авторов, как А. Spiridonova, E. Juchnevicius [110], N. A. Mamedova, K. S. Aleksandrova, A. S.

L

a

г Тематика федеральной контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд также находит широкое отражение в трудах отечественных ученых: данной проблематике посвящены работы А.М. Медведевой [31], Д.А. Чваненко [104], Б.П. Кабытова [16], К.В. Кичик [23], М.В. Белобородова [5], А. Д. Орлова [41] и др. В своих трудах ученые уделяют внимание различным аспектам федеральной контрактной системы, указывая на наиболее острые и проблемные вопросы взаимодействия государственного заказчика и поставщика при заключении государственного заказа, включая различные аспекты заключения, сопровождения, исполнения и расторжения государственных и муниципальных контрактов.

] Значительное количество научных работ на сегодняшний день посвящено рассмотрению проблем поставщиков российской экономики (зарубежно-контрактной), в частности, который является специальной мерой ответственности для участников рынка государственных и муниципальных закупок, не исполнивших надлежащим образом своих обязательств перед заказчиком. Общие характеристики Реестра недобросовестных поставщиков даны и его правовой природы даны в работах А.Г. Воскобойникова [10], Р.Р. Валиуллина [9], М.В. Белобородова [6] В., А. Тищенко [95], Д.М. Павлова [42], С.М. Зырянова и К.М. Мараева [13], М.А. Адеянова [2] и др.

В контексте рассмотрения включения сведений в Реестр недобросовестных поставщиков, как специальной меры ответственности для юридических и физических лиц, большое внимание в научной литературе уделяется вопросам установления виновности субъекта (А.М. Берман [8], Д. В. Левицкий [27]), доказывания добросовестности в ходе досудебного разбирательства и арбитражного процесса (Ю.Г. Соколовская [92]), а также материальным и нематериальным последствиям применения данной меры для участников рынка закупок (В.В. Кванина [21], В.А. Хабенкова [102], О.А. Беляева [7]).



Вопросам деятельности Федеральной антимонопольной службы по включению сведений в реестр недобросовестных поставщиков посвящены работы исследователей С.В. Полторецкого [47], Н.В. Мерзляковой [33] и В.А. Тищенко [96].

Цель исследования заключается в комплексном изучении проблем правового регулирования отношений, проистекающих из процесса ведения Реестра недобросовестных поставщиков Федеральной антимонопольной службой и ее территориальными органами.

Задачи исследования:

- охарактеризовать роль и место антимонопольного органа в структуре исполнительной власти Российской Федерации;
- раскрыть правовую сущность Реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- исследовать основания и порядок привлечения участников рынка государственных закупок к такой мере ответственности, как включение в Реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- проанализировать существующую правоприменительную практику в сфере ведения Реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- предложить рекомендации по совершенствованию законодательства с целью разрешить наиболее актуальные проблемы, связанные с ведением Реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Гипотеза исследования формулируется следующим образом: на сегодняшний день Реестр недобросовестных поставщиков выступает в качестве основной санкции для участников закупочных процедур в рамках Федеральной контрактной системы, и представляет собой специфический вид юридической ответственности, сочетающий как признаки частно-правовой, так и публично-правовой ответственности (в том числе и административной ответственности).

Ведение Реестра недобросовестных поставщиков осуществляется Федеральной антимонопольной службой в лице ее центрального аппарата и территориальных органов. Вместе с тем, на сегодняшний день указанная работа осуществляется ФАС России недостаточно эффективно по причине несовершенства действующего законодательства, что затрагивает интересы как антимонопольного органа, так и заказчиков и участников закупочных процедур.

Объект исследования: правоотношения, осуществляемые в рамках Федеральной контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг

Предмет исследования: специфика правового регулирования Реестра недобросовестных поставщиков

Методологическая основа исследования обусловлена целями и задачами исследования и основана на сочетании формально-юридического и сравнительно-правового методов, а также метода научного анализа текста и иных общенаучных методов.

Эмпирическую базу исследования составила правоприменительная практика судов и органов исполнительной власти, в первую очередь – Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области, 13 Арбитражного апелляционного суда, Арбитражного суда Северо-Западного округа, а также Управлений Федеральной антимонопольной службы по Санкт-Петербургу и по Ленинградской области.

Теоретическая значимость исследования заключается в интеграции и обобщении знаний и представлений о функционировании Реестра недобросовестных поставщиков, как механизма регулирования работы Федеральной контрактной системы. Полученные выводы о правовой природе включения в Реестр недобросовестных поставщиков, как специальной меры юридической ответственности могут быть положены в основу дальнейших исследований в данной области.

Практическая значимость исследования заключается в ее направленности на решение актуальных вопросов функционирования механизма Реестра недобросовестных поставщиков. Так, полученных в ходе анализа нормативно-

правовых актов и правоприменительной практики выводы о существующих пробелах в законодательстве, что позволяет устранить существующие недочеты и повысить эффективность функционирования Федеральной контрактной системы.

Научная достоверность результатов исследования подтверждается представлением выводов, полученных в рамках настоящего исследования на LX международной научно-практической конференции «Российская наука в современном мире», а также публикацией результатов исследования в рецензируемом научном издании.

Положения, выносимые на защиту.

Федеральная антимонопольная служба является специфическим органом исполнительной власти Российской Федерации (федеральной службой), осуществляющим широкий перечень полномочий по контролю за соблюдением законодательства в сфере рекламы, защиты конкуренции, государственного оборонного заказа, закупок отдельными видами юридических лиц, по совершенствованию законодательства, а также мониторингу результатов реализации различных государственных программ в сфере развития конкуренции и демополизации российской экономики. К ведению ФАС России также отнесены полномочия по контролю в рамках Федеральной контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе рассмотрение жалоб участников закупочных процедур, рассмотрение обращений о нарушениях законодательства в сфере государственных закупок, а также обращений государственных/муниципальных заказчиков о включении сведений в Реестр недобросовестных поставщиков.

Включение сведений в Реестр недобросовестных поставщиков является основной мерой ответственности за недобросовестные действия для участников рынка в рамках Федеральной контрактной системы. Нахождение сведений о юридическом лице в данном Реестре влечет за собой ограничение экономической деятельности, выраженное в невозможности участия в государственных и муниципальных закупках, проводимых в соответствии с Законом о контрактной

системе, а также наносит ущерб деловой репутации.

По своей правовой природе включение сведений в Реестр недобросовестных поставщиков представляет собой специальную санкцию, применяемую к участникам закупки, допустившим недобросовестное поведение по отношению к исполнению своих обязанностей перед государственным/муниципальным заказчиком, наравне с иными мерами гражданской ответственности, и имеющую признаки как частно-правовой, так и публично-правовой ответственности. При этом, в ходе исследования был сделан вывод, что отнесение включения сведений в РНП к административной ответственности является некорректным, поскольку, несмотря на наличие признаков такой ответственности, включение сведений в Реестр недобросовестных поставщиков не является санкцией за административное правонарушение и не регламентируется нормами КоАП РФ.

Можно выделить проблематику, связанную с ведением Федеральной антимонопольной службой Реестра недобросовестных поставщиков:

- недостаточность сроков, отведённых антимонопольному органу на рассмотрение обращения для включения сведений в Реестр недобросовестных поставщиков;
- отсутствие правового механизма и технической возможности внесения сведений в РНП на основании решения суда о признании незаконным отказа Комиссии УФАС во внесении сведений в Реестр;
- отсутствие дифференциации сроков нахождения сведений в Реестре недобросовестных поставщиков в зависимости от степени вины участника закупки;
- существование возможности привлечения к ответственности лиц, непричастных к недобросовестному поведению участника закупки, а также наличие возможностей для недобросовестных участников обойти установленные ограничения;

- отсутствие для участников закупки, необоснованно включенных в Реестр недобросовестных поставщиков восстановить нарушенные имущественные права путем взыскания с антимонопольного органа убытков в виде упущенных выгод, по причине невозможности доказать причинно-следственную связь между недополученными выгодами и действиями органа контроля.

В указанной части выносятся следующие предложения:

- дифференцировать срок нахождения сведений в Реестре недобросовестных поставщиков, установив критерии такой дифференциации в зависимости от характера проступка, совершенного участником закупки и тяжести его последствий для государственного/муниципального заказчика;
- закрепить правовой механизм включения сведений в Реестр недобросовестных поставщиков на основании решения суда. Наиболее разумным представляется предоставление государственному/муниципальному заказчику возможности повторно направить сведения в антимонопольный орган при помощи функционала ЕИС, с приложением вступившего в законную силу судебного акта;
- увеличить срок рассмотрения с антимонопольным органом обращения о включении сведений в Реестр недобросовестных поставщиков, закрепить за Комиссией антимонопольного органа право перенести рассмотрение данного обращения для дополнительной возможности ознакомления с материалами антимонопольного дела;
- осуществить конкретизацию положений ч.3 ст. 104 Закона о контрактной системе, в части установления перечня лиц, ответственных за недобросовестное поведение участника закупки.

# **Глава 1 Правовая сущность государственного регулирования Федеральной контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок**

## **1.1 Место и роль Федеральной антимонопольной службы в системе исполнительной власти Российской Федерации**

Одной из ключевых характеристик любого государства является принцип организации его экономической системы, или, используя термины марксистской теории – экономической формации, в рамках которой существует государство. Во многом, именно от экономических детерминант зависит то, каким будет облик государства, как будет функционировать его правовая система и органы государственной власти [90].

Развитие производственных и общественных отношений в России в начале XX века привели к постепенному переходу нашей страны к капиталистической формации. На этом этапе развития в Российской Империи существовал достаточно высоко конкурентный рынок товаров и услуг, средства производства в большинстве случаев находились в частной собственности. При этом, в экономике все больше возрастала роль обрабатывающей и добывающей промышленности: происходит массовое строительство новых заводов и фабрик, разрабатываются месторождения природных ресурсов. При этом, большую роль в экономике играют инвестиции иностранного капитала. Вместе с тем, необходимо отметить, что на данном этапе развития контроль за соблюдением принципов конкуренции не был возложен на какой-либо специальный орган государственной власти.

После Великой Октябрьской Социалистической революции провозглашается Российская Советская Федеративная Социалистическая республика (далее – РСФСР). В последующем, в результате объединения РСФСР с другими бывшими частями Российской Империи, также провозгласившими республиканский строй и советскую систему управления, был образован Союз

Советских Социалистических Республик.

Важнейшим принципом, провозглашенным в новом государстве, стал курс на построение социалистического общества. На практике это означало, в том числе и установление жесткого контроля государства над экономической сферой жизни общества, который был осуществлен при помощи масштабной кампании по национализации имущества граждан и хозяйствующих субъектов. Как следствие, в большинстве секторов экономики была установлена государственная монополия, в результате чего именно советское государство на долгие годы стало основным актором отечественной экономики и крупнейшим собственником.

Необходимо отметить, что хотя на протяжении существования Советского Союза масштабы государственной монополии варьировались (на некоторых этапах граждане СССР имели относительно широкие экономические свободы), общая тенденция, предполагавшая государственный контроль над средствами производства и большинством сфер экономики сохранялась до конца 1980 годов, вследствие чего необходимости в существовании органов государственной власти, осуществляющих антимонопольную политику попросту не было. Более того, сама идея монополии не воспринималась, как что-то негативное, поскольку в роли монополиста выступало само советское государство[90].

Вместе с тем, в конце 1980 годов кризисное состояние советской экономики стало очевидно не только для экспертного сообщества, но и для большинства граждан страны. Советская экономическая модель подвергалась беспощадной критике за, низкое качество оказываемых услуг и производимых товаров, а также тотальный дефицит последних (включая товары первой необходимости и продукты питания). В последние годы существования Советской власти приведенные выше негативные аспекты стали той реальностью, с которой столкнулись миллионы жителей как РСФСР, так и всего Советского Союза. При этом, несмотря на усилия руководства СССР и союзных республик, попытки решить данные проблемы в рамках существовавшей экономической модели не увенчались успехом.

При этом, в качестве возможного выхода из сложившейся ситуации рядом экспертов и политиков предлагался переход к рыночной экономической системе, основанной на принципах наличия свободной конкуренции и демонополизации.

В конечном итоге, экономические, социальные и политические процессы, начавшиеся в конце 1980 годов прошлого века в Советском Союзе, в конечном итоге привели к распаду первого в мире социалистического государства. Результатом разрушения СССР стал сложный процесс преобразований на территории всех его бывших союзных республик. Исключением не стала и Россия, всего за несколько лет трансформировавшаяся из Российской Федеративной Социалистической республики в Российскую Федерацию.

Данный переход сопровождался процессами перераспределения бывшей государственной собственности, а также существенным изменением законодательства и роли государственных органов законодательной и исполнительной власти. Как отмечают исследователи, в результате данной трансформации в России произошел переход к капиталистической формации: был сформирован институт частной собственности, кредитно-денежная, налоговая и бюджетная системы. Кроме того, произошло значительное снижение роли государства в экономике [33, С. 97-98].

Переход к новой экономической формации потребовал от государства не только пересмотра действовавшего законодательства, но и пересмотра роли действующих органов власти и формирования новых структур, отвечающих новым реалиям. Одним из примеров данного процесса является создание структур для осуществления антимонопольного регулирования.

Как отмечают исследователи, уже во второй половине 1980 годов стало очевидно, что период государственной монополии на все виды экономической деятельности подходит к концу: в Советском Союзе происходило стихийное возникновение новых форм и видов хозяйственной деятельности, ограничение которых становилось не только невыгодным для государственных интересов, но фактически невозможным. В сложившейся ситуации проведение рыночных реформ и легализация существующих экономических практик казалась многим



политическим и государственным деятелям логичным и назревшим шагом [103, С.11].

На этом фоне в 1990 году Постановлением Совета министров РСФСР принимается временное положение о Государственном комитете РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур (далее также – ГКАП). На новый орган государственной власти были возложены полномочия по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, участие в формировании условий для развития конкуренции на рынке товаров и услуг, а также переданы функции по созданию благоприятных условий для развития предпринимательства во всех сферах экономической деятельности [103, С.12]

Окончательно функции и полномочия антимонопольного органа закрепляются в рамках раздела IV Закона РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 (ред. от 26.07.2006) «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» [12]. Согласно данному закону, ГКАП становился отдельным органом исполнительной власти, «наделенным полномочиями, непосредственно закрепленными в антимонопольном законодательстве». Именно на ГКАП были возложены «функции по применению норм антимонопольного законодательства (предупреждение, пресечение и ограничение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции), а также содействию формированию рыночной экономики, основанной на конкурентных принципах и развитию предпринимательской деятельности (при активном участии Комитета происходит разработка программ демополизации экономики и развития конкуренции)» [103, С. 12]. Таким образом, ГКАП выполнял не только контрольные функции, но также активно участвовал в формировании новой законодательной базы государства.

Не менее важным этапом в истории становления антимонопольных органов Российской Федерации становится принятие постановления Совета Министров РСФСР от 8 октября 1991 г. № 515, согласно которому в структуре ГКАП создавались территориальные органы, призванные решать вопросы

антимонопольного регулирования на местах в пределах своей компетенции. Необходимо особо подчеркнуть, что согласно принятому законодательству, данные территориальные органы были полностью независимы от региональных органов власти, и подчинялись непосредственно федеральному центру в лице Центрального аппарата [103, С. 13]. Подобное решение позволило обеспечить достижение необходимого баланса между автономностью территориальных подразделений и централизацией работы Комитета, а также минимизировать вмешательство регионов в опросы проведения антимонопольной политики и осуществление органом контрольных функций.

Как указано на официальном сайте ФАС России, «в 1997 году происходит преобразование ГКАП в Государственный антимонопольный комитет Российской Федерации. В последующем, структуры Комитета вошли в основу Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП России). Кроме антимонопольного комитета в структуру нового министерства также вошли Государственный комитет Российской Федерации по поддержке и развитию малого предпринимательства, Федеральная служба Российской Федерации по регулированию естественных монополий на транспорте и Федеральная служба Российской Федерации по регулированию естественных монополий в области связи» [15]. Таким образом, была осуществлена значительная оптимизация государственной деятельности в сфере антимонопольного регулирования – вместо четырех структур, осуществляющих функции в данном направлении была создана единая организация, наделенная статусом федерального министерства. На новый орган власти были возложены «функции по контролю за соблюдением законодательства о биржах, развитию конкуренции и поддержки предпринимательства, регулированию деятельности естественных монополий в области связи и на транспорте» [60].

В 2004 году статус антимонопольного органа был вновь изменен – МАП России было упразднено, а его функции в сфере контроля за соблюдением законодательства о рекламе и контроля над деятельностью естественных

монополий были возложены на Федеральную антимонопольную службу Российской Федерации (далее также – ФАС России) [63].

На сегодняшний день в Российской Федерации антимонопольный орган наделен статусом федеральной службы – уполномоченного федерального органа исполнительной власти, исполняющего функции по контролю и надзору в определенной сфере деятельности. Несмотря на то, что Федеральная антимонопольная служба не является федеральным министерством, ее деятельность подчинена непосредственно Правительству Российской Федерации

Согласно Положению о Федеральной антимонопольной службе (в редакции от 26.01.2023) на ФАС России возложены функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий, рекламы, контролю за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также по согласованию применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), а также в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги) и контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа (с 2015 года) [63].

При этом, необходимо отметить, что, согласно пп. 5.3.2.3 и 5.3.2.4 Федеральная антимонопольная служба выдает обязательные для исполнения предписания юридическими и физическими лицами, а также федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в случаях, предусмотренных антимонопольным законодательством, законодательством о рекламе, законодательством о государственном оборонном заказе, законодательством об электроэнергетике, законодательством о государственном

регулировании тарифов и законодательством о естественных монополиях; а также предписания, обязательные для исполнения заказчиками, контрактными службами, контрактными управляющими, комиссиями по осуществлению закупок и их членами, уполномоченными органами, уполномоченными учреждениями, специализированными организациями, операторами электронных площадок в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе предписания об аннулировании определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Кроме того, ФАС России «в праве направлять предложения в адрес Центрального банка Российской Федерации о приведении принятых им актов в соответствие с антимонопольным законодательством, либо даже об отмене указанных актов» [63].

Кроме того, в соответствии с п. 5.13 Положения, Федеральная антимонопольная служба осуществляет «в пределах своих полномочий производство по делам об административных правонарушениях в соответствии с законодательством Российской Федерации» [63].

Федеральная антимонопольная служба также осуществляет такие специфические функции, как осуществление мониторинга (например, об итогах реализации мероприятий в рамках развития конкуренции и перехода отдельных отраслей экономики из статуса естественных монополий в статус конкурентного рынка). Таким образом, наравне с осуществлением сугубо-контрольных функций, ФАС России также проводит сбор, обработку и анализ данных, с последующим представлением полученных результатов высшим органам исполнительной власти [29, С. 5].

Также необходимо отметить, что кроме контрольных функций Федеральной антимонопольной службой Российской Федерации осуществляется деятельность по обобщению и научному осмыслению правоприменительной практики в сфере защиты конкуренции, которая осуществляется в рамках деятельности экспертных и общественных советов при ФАС России и ее

территориальных подразделениях. Полученные результаты представляются антимонопольным органом на различных площадках, включая научно-практические конференции, научные издания и СМИ [103, С. 15].

Широкие полномочия и обширные задачи, решаемые Федеральной антимонопольной службой, позволяют отдельным исследователям говорить о том, что нас сегодняшний день ФАС России не укладывается в привычное понимание федерального органа исполнительной власти, представляя собой новый тип регулятора в сфере экономической деятельности, сочетающего в себе контрольные и научно-аналитические функции, направленные на совершенствование антимонопольного законодательства в России [29, С. 6].

Возникновение антимонопольного органа в России было обусловлено сменой экономической формации – переходом от социализма и командно-административной экономической модели, предполагающей государственную монополию на большинство видов экономической деятельности к капитализму и экономической модели, основанной на принципах конкуренции и свободного рынка.

За период своего существования антимонопольные органы в России претерпели серию преобразований, в ходе которых неоднократно менялся их статус (от комитета к министерству, от министерства – к федеральной службе), а также изменялись функции. При этом, анализ происходивших изменений позволяет сделать вывод, что с каждым новым этапом статус органов антимонопольного регулирования повышался, одновременно с чем расширялись их функции и полномочия.

На сегодняшний день органы контроля соблюдения антимонопольного законодательства в России представлены Федеральной антимонопольной службой Российской Федерации. ФАС России является органом исполнительной власти (федеральной службой), подчиненной непосредственно Правительству Российской Федерации, что позволяет сделать вывод о ее высоком статусе и признании важности тех задач, которые она на сегодняшний день выполняет.

Необходимо отметить, что к ведению Федеральной антимонопольной

службы отнесен широкий перечень функций, включающий как контроль за соблюдением положений непосредственно Федерального закона "О защите конкуренции" от 26.07.2006 N 135-ФЗ (основного антимонопольного документа в Российской Федерации), так и контрольные функции в смежных сферах (контроль за естественными монополиями, тарифное регулирование, контроль в сфере гособоронзаказа, федеральной контрактной системы и закупок отдельными видами юридических лиц). Кроме того, являясь федеральным органом исполнительной власти, Федеральная антимонопольная служба наделена полномочиями по осуществлению контрольных мероприятий, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений законодательства и привлечению должностных и юридических лиц к ответственности, причем данные полномочия могут осуществляться как в отношении юридических лиц – участников рынка, так и в отношении муниципальных, региональных и федеральных органов власти, а отдельные полномочия – в отношении Центрального банка Российской Федерации. Данные обстоятельства дополнительно подчеркивают особый статус ФАС России в структуре органов исполнительной власти – являясь их частью, Антимонопольная служба также наделена в отношении них полномочиями по осуществлению контрольных функций и привлечению виновных лиц к ответственности в соответствии с нормами действующего законодательства.

Резюмируя, можно отметить следующее.

На сегодняшний день ФАС России – это ведущий орган государственной власти Российской Федерации, ответственный за регулирование и контроль за соблюдением антимонопольного законодательства. Задачами Федеральной антимонопольной службы является предотвращение и пресечение недобросовестной конкуренции, защита интересов потребителей и обеспечение условий для свободной и справедливой конкуренции на рынке.

Образование ФАС России является результатом длительных трансформаций, обусловленных переходом от плановой к рыночной экономике. Роль Федеральной антимонопольной службы в российской экономике крайне

высока, поскольку именно ФАС России способствует борьбе с монополиями и олигополиями, создавая условия для развития конкуренции и стимулируя инновации и развитие бизнеса. Федеральная антимонопольная служба является надежным инструментом защиты интересов бизнеса и потребителей в условиях рыночной экономики.

Федеральная антимонопольная служба является органом исполнительной власти, обеспечивающим соблюдение антимонопольного законодательства и защиту конкуренции на рынке. Ее деятельность направлена на поддержку справедливой конкуренции и улучшение условий для развития экономики страны. Основными направлениями работы Федеральной антимонопольной службы являются рассмотрение жалоб и обращений от предпринимателей и граждан о нарушениях Закона о защите конкуренции, Закона о рекламе, Закона о контрактной системе, Закона о закупках и иных нормативно-правовых актов, проведение плановых и внеплановых проверок, а также вынесение решений, выдача предписаний об устранении допущенных нарушений и привлечение виновных лиц к ответственности.

Вместе с тем, необходимо отметить, что функции Федеральной антимонопольной службы не сводятся исключительно к роли контрольного органа – к компетенциям ФАС России также отнесены полномочия по совершенствованию законодательства, а также мониторингу результатов реализации различных государственных программ в сфере развития конкуренции и демонополизации российской экономики.

Таким образом, можно сделать вывод, что на сегодняшний день ФАС России сочетает в себе как функции контролирующего органа, так и функции, направленные на совершенствование отечественного антимонопольного законодательства, что делает его во многом уникальным органом федеральной исполнительной власти.

## **1.2 Полномочия Федеральной антимонопольной службы в рамках регулирования Федеральной контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд**

В рамках предыдущего параграфа нами была подробно рассмотрена эволюция антимонопольных органов в Российской Федерации. Как было отмечено ранее, возникновение антимонопольного законодательства и первых структур, ответственных за контроль над его соблюдением было обусловлено экономическими, социальными и политическими процессами, происходившими в нашей стране в конце 1980 – начале 1990-х годов. Массовая демонополизация экономики и переход к конкурентному рынку сопровождался значительным перераспределением капиталов, в результате которого планировалось, что доминирующей формой капитала в отечественной экономике должна стать частная, а не государственная собственность.

Вместе с тем, экономические трансформации не привели к полному отказу государства от участия в экономической жизни страны. Как отмечают исследователи, несмотря на демонополизацию экономических процессов и приватизацию значительной части государственной собственности, до настоящего времени именно государство остается крупнейшим актором отечественной экономики [23, С. 3].

Такая ситуация не находит однозначной оценки в научном сообществе. С одной стороны, существует авторская позиция, согласно которой столь высокая доля государственного сектора в экономике означает недостаточность перехода России к «чистым» капиталистическим отношениям, а также свидетельствует о преобладании в отечественном хозяйственном механизме административно-бюрократической доминанты [34].

В то же время, исследователями отмечается, что, хотя экономическое взаимодействие с государством не всегда положительно сказывается на менеджменте и корпоративной культуре частных компаний, такое



взаимодействие дает им дополнительные ресурсы, которые могут быть использованы для укрепления своих позиций на рынке, а также позволяют развивать инновационные сферы производства [25].

Одной из основных форм взаимодействия государства и частного капитала является государственный заказ, который в самом общем смысле может быть определен, как договорные отношения, в рамках которых государство приобретает за счет средств бюджета товары, работы или услуги у физических или юридических лиц на основании заключенного между ними контракта/договора [34].

Исследователи отмечают, что в том, или ином виде закупки в целях удовлетворения государственных потребностей существовали на протяжении всей истории Российского государства – первые упоминания о них относятся к «Русской правде» [89, С.108]. В последующем законодательство о государственных закупках неоднократно совершенствовалось: во время правления царя Алексея Михайловича, императриц Анны Иоанновны, Елизаветы Петровны и Екатерины II.

При этом, такое сотрудничество всегда являлось взаимовыгодным для государства и частного: государство получало необходимое, а поставщик – прибыль. Яркий и широко известный пример, демонстрирующий заинтересованность частного капитала в сотрудничестве с государством приведен писателем Н.В. Гоголем в романе «Мертвые души» – главный герой произведения Чичиков использует намек на то, что он якобы занимается «казенными закупками» для того, чтобы склонить к сделке упрямую помещицу Коробочку. Подсчитав выгоды от возможных поставок в пользу государства, помещица соглашается уступить Чичикову умерших крестьян, предполагая, что даже в случае заключения сделки по заниженной цене, последующая продажа товаров (пенька, мед и другая сельхозпродукция) с лихвой покроет возможные убытки. [109].

Последняя дореволюционная редакция законодательства о закупках датируется 1900 годом, когда было учреждено Положение «О подрядах и

поставках», действовавшее до Октябрьской социалистической революции 1917 года [89, С.108].

После установления Советской власти ситуация в отношении государственных закупок кардинально изменилась – на протяжении почти 70 лет частный капитал оказался практически полностью исключен из процессов удовлетворения государственных нужд. При этом, на начальных этапах Советское государство практически полностью отказалось от идеи товарно-рыночных отношений с частным капиталом, заменив их репрессивными мерами: конфискацией и т.н. «продразверсткой», предполагавшими фактически безвозмездное изъятие товаров и средств производства в пользу государства. Небольшим периодом «ренессанса» стал НЭП – т.н. «Новая экономическая политика», в рамках которой были допущены определённые послабления для частного предпринимательства. Вместе с тем, данная политика была вскоре свернута, после чего в Советском Союзе была вновь установлена фактически всеобъемлющая государственная монополия [89, С.110].

С одной стороны, в краткосрочной перспективе такая политика позволила Советскому государству аккумулировать значительные производственные и финансовые ресурсы, чем, во многом были обусловлены экономические, военные и социальные успехи СССР. Однако уже к концу 1980 годов стало очевидно, что выстроенная в Советском Союзе экономическая модель не позволяет эффективно удовлетворять потребности как гражданского населения, так и самого советского государства – тотальная государственная монополия обернулась критическим снижением качества производимых за государственный счет товаров и услуг, которые не могли конкурировать с импортными товарами, либо товарами, изготовленными нелегальными частными предпринимателями. Такая ситуация привела к подрыву доверия к продукции отечественного производства, а также во многом способствовала росту «теневого» сектора экономики.

Вместе с тем, сразу после отказа от социалистической экономической модели частный капитал успешно восстановил свои позиции на нише

удовлетворения государственных потребностей. В современной России государственные закупки являются одним из важнейших секторов отечественной экономики – только за 9 месяцев 2023 года было заключено 2,4 млн. государственных контрактов на сумму свыше 8,5 трлн. Рублей [37].

На сегодняшний день государственные закупки в Российской Федерации осуществляются в рамках Федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – Федеральная контрактная система). Основным нормативно-правовым актом, регулирующим отношения в рамках Федеральной контрактной системы, является Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 05.04.2013 N 44-ФЗ (далее – Закон о контрактной системе, 44ФЗ) [100].

Необходимо отметить, что Федеральная контрактная система является результатом эволюционного процесса, который исследователь П.П. Кобытов описывает следующим образом: «государственные закупки» - «государственный заказ» - «Федеральная контрактная система». По мнению автора, данный переход характеризовался в первую очередь изменением законодательной основы закупочного процесса: постепенным переходом от норм гражданского права, лежавших в основе Закона РФ от 28.05.1992 №2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»; Федерального закона от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» к нормам административного права, которые превалируют в рамках Закона о контрактной системе [16, С.3]. На практике это означало, что если в начале 90-х годов XX века государство и частный предприниматель выступали, как равные субъекты договорных отношений и их интересы имели одинаковое значение, то в настоящее время целью закупочной процедуры является удовлетворение потребностей именно заказчика, в то время, как извлечение прибыли участника закупки фактически становится «побочным продуктом». По мнению ученого, такая правовая трансформация была обусловлена необходимостью повышения эффективности и результативности закупочного процесса [16, С.4]. В качестве

яркого примера данного процесса можно привести специальную меру ответственности – включение сведений в отношении участника закупки, уклонившегося от заключения государственного контракта или не исполнившего его надлежащим образом в Реестр недобросовестных поставщиков, что будет подробно рассмотрено в рамках главы 2 настоящего исследования.

Согласно определению, приводимому в рамках п. 1 ч. 1 ст. 3 44 ФЗ, федеральная контрактная система представляет собой «совокупность участников контрактной системы в сфере закупок, а также и осуществляемых ими в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд» [100].

Как указано в ч. 1 ст. 1 Закона о контрактной системе, данный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд [100]. Несмотря на то, что понятие «государственных и муниципальных нужд» не раскрывается в рамках настоящего нормативно-правового акта, исследователи отмечают, что данное понятие является чрезвычайно широким, и включает в себя закупки в целях обеспечения работоспособности органов государственной власти и муниципального самоуправления, их подведомственных учреждений, решения задач в рамках повышения обороноспособности и безопасности страны, а также в целях обеспечения жизнедеятельности населения [26]. Кроме того, именно в рамках Федеральной контрактной системы осуществляются закупки, связанные с реализацией национальных проектов [90]. Именно высокой значимостью для государства целей проводимых закупок объясняется смещение акцента на удовлетворение потребностей государственного/муниципального заказчика.

Основным инструментом Федеральной контрактной системы является Единая информационная система в сфере закупок (далее также – ЕИС), которая, согласно п.9 ч. 1 ст. 3 Закона о контрактной системе представляет собой

системе и содержащейся в базах данных, информационных технологий и технических средств, обеспечивающих формирование, обработку, хранение такой информации, а также ее предоставление с использованием официального сайта единой информационной системы в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет"» [100]. В Единой информационной системе размещается вся информация о проведении закупочной процедуры: извещение о проведении закупки, протоколы рассмотрения заявок участников и подведения итогов закупки, сведения о заключении, исполнении и расторжении государственных и муниципальных контрактов. Кроме того, именно с помощью функционала ЕИС осуществляются контрольные функции со стороны Федеральной антимонопольной службы и других контролирующих органов [63].

Таким образом, можно сделать следующие выводы. На сегодняшний день Федеральная контрактная система в сфере закупок товаров, работ и услуг является основным механизмом, позволяющим осуществлять взаимодействие между государством и частным капиталом и удовлетворять потребности государственных, муниципальных и бюджетных организаций за счет привлечения представителей частного капитала – юридических лиц. Федеральная контрактная система является результатом эволюции, возникшей в ходе трансформации отечественной экономики и перехода к капиталистической экономической модели. Отличительными чертами Федеральной контрактной системы являются:

- ориентированность на удовлетворение государственных (муниципальных) потребностей;
- превалирование норм административного, а не гражданского права;
- использование для заключения и контроля исполнения государственных/муниципальных контрактов, а также для исполнения контрольных функций со стороны уполномоченных органов специального инструмента – Единой информационной системы в сфере закупок.

Федеральная антимонопольная служба является одним из основных государственных органов, осуществляющих регулирующие функции в рамках Федеральной контрактной системы, (кроме нее данные функции также осуществляют Федеральное казначейство и «органы внутреннего государственного и муниципального контроля» [100]).

Согласно положениям ч.2 ст. 99 Закона о контрактной системе, «Федеральная антимонопольная служба и ее территориальные органы осуществляют в рамках Федеральной контрактной системы контроль в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок, операторов специализированных электронных площадок, банков, государственной корпорации "ВЭБ.РФ", региональных гарантийных организаций при осуществлении такими банками, корпорацией, гарантийными организациями действий, предусмотренных настоящим Федеральным законом» [100].

Согласно п.1 ч.3 ст. 99 Закона о контрактной системе, данные контрольные функции осуществляются в рамках двух основных форм: в виде плановых и внеплановых проверок. При этом, необходимо отметить, что Законом о контрактной системе не предусмотрено проведение ФАС России плановых проверок в отношении банков, государственной корпорации "ВЭБ.РФ", а также региональных гарантийных организаций [100]. Другим ограничением полномочий ФАС России в данной сфере являются положения ч.12 ст. 99 Закона о контрактной системе, устанавливающие прямой запрет на вмешательство антимонопольного органа в результаты оценки заявок участников конкретной закупочной процедуры – в случае несогласия с указанными результатами участникам закупочной процедуры предоставляется право обратиться в суд

Согласно ч. 12 ст.99 Закона о контрактной системе, «основаниями для проведения антимонопольным органом внеплановых проверок, являются

поступление жалобы на действие/бездействие субъектов контроля», а также «получение антимонопольным органом информации о признаках нарушения Закона о контрактной системе в действиях субъектов контроля» [100]. При этом, необходимо отметить, что данная информация может быть выявлена как самим антимонопольным органом, так и получена из средств массовой информации, либо от физических/юридических лиц, а также «общественных объединений и объединений юридических лиц» [100]. Кроме того, Комиссия ФАС России или ее территориального органа обязана проводить внеплановую проверку в тех случаях, когда в ее адрес поступает обращение о рассмотрении вопроса о включении сведений в отношении участника закупки в реестр недобросовестных поставщиков, а также о согласовании закупки с единственным поставщиком и в случаях истечения срока исполнения выданного ранее предписания [100].

При этом, в соответствии с ч. 21 Закона о контрактной системе, все сведения о результатах контрольных мероприятий, осуществленных антимонопольным органом, в установленные сроки подлежат обязательному размещению в Единой информационной системе в специальном реестре [100].

В соответствии с ч.22 ст.99 Закона о контрактной системе, по результатам проведенной внеплановой проверки антимонопольный орган, в случае выявления нарушений положений Закона о контрактной системе в праве выдавать обязательные для исполнения предписания об их устранении, а также «составлять протоколы о привлечении виновных к административной ответственности, рассматривать дела о таких административных правонарушениях и принимать меры по их предотвращению в соответствии с законодательством об административных правонарушениях» [100]. При этом, выданные решения и предписания антимонопольного органа являются самостоятельным предметом обжалования [14].

Реализация антимонопольным органом своих полномочий и особенности данной реализации являются предметом дискуссии в научном сообществе.

Так, исследователями К.Е. Мараевым и Г.Н. Василенко отмечается, что установление количественного показателя, как одного из основных при оценке

деятельности ФАС России и ее территориальных органов является некорректным, поскольку не способствует профилактике правонарушений в сфере закупок товаров, работ и услуг, а напротив, стимулирует антимонопольный орган на поиск и выявление указанных противоправных действий. По мнению исследователей, это объясняется фактической подменой сущности целей контрольных функций антимонопольного органа: вместо средства борьбы с нарушениями законодательства они превращаются в средство пополнения государственного бюджета. По мнению авторов, альтернативным подходом могло бы стать не просто привлечение должностных лиц к административной ответственности, но и планомерная работа по повышению их правовой грамотности и коррекции управленческих стратегий, направленная не только на выявление уже совершенных противоправных действий, но и на предупреждение их совершения в дальнейшем [30].

Идею о необходимости усиления работы по профилактике возможных правонарушений в деятельности антимонопольного органа также поддерживает и исследователь Г.Д. Яковлев. Автор отмечает, что такая деятельность не должна сводиться только к проведению плановых проверок (в ходе которых субъекты контроля имеют возможность получить «обратную связь» о своей деятельности), а также должна включать комплекс мер просветительского характера [107]. Вместе с тем, необходимо отметить, что пожелания, изложенные автором в рамках его статьи, в настоящее время активно реализуются в рамках деятельности антимонопольного органа: так, на базе учебно-методического Центра ФАС России [35], а также иных площадках [98] регулярно проводятся обучающие семинары и научно-практические конференции, в ходе которых представители субъектов контроля имеют возможность повысить свои профессиональные навыки а также получить комментарии по интересующим их темам непосредственно от представителей антимонопольного органа.

Относительно пределов реализации антимонопольным органом необходимо отметить, что на сегодняшний день одним из наиболее острых вопросов является исполнение ФАС России и ее территориальными органами



положений ч. 12 ст. 99. Несмотря на то, что контрольный орган не наделен полномочиями рассматривать доводы жалоб и обращений в отношении результатов оценки заказчиками поданных в рамках закупочной процедуры заявок участников, антимонопольная служба зачастую фактически обходит данный запрет, указывая, что в рамках внеплановой проверки проводилась оценка не самих результатов оценки заявок, а применение установленного заказчиком порядка оценки: набора критериев, в соответствии с которыми заявке присуждается то, или иное количество баллов [44]. Отсутствие в рамках Закона о контрактной системе запрета на совершение данных действий фактически дает антимонопольному органу возможность беспрепятственно вмешиваться в порядок оценки заявок, не нарушая установленных Законом ограничений. Такие действия со стороны антимонопольного органа достаточно часто становятся предметом судебного обжалования, однако в большинстве подобных случаев судами признается правота ФАС России и ее территориальных органов [38].

На сегодняшний день ФАС России, а также ее территориальные органы являются одним из основных органов, осуществляющих контрольные полномочия в рамках Федеральной контрактной системе. Основным инструментом контроля является проведение антимонопольным органом плановых и внеплановых проверок, по итогам которых ФАС России в праве выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений положений Закона о контрактной системе, а также привлекать виновных лиц к административной ответственности. Отмечается, что, хотя данные полномочия ограничены действующим законодательством, в отдельных ситуациях антимонопольный орган имеет возможность успешно обходить установленные ограничения. При этом, основанием для проведения внеплановых проверок могут быть как самостоятельное выявление антимонопольным органом признаков нарушения законодательства, так и поступление соответствующих «сигналов» от физических и юридических лиц, СМИ и общественных организаций.

На сегодняшний день Федеральная антимонопольная служба является

специфическим органом исполнительной власти Российской Федерации (федеральной службой), осуществляющим широкий перечень полномочий по контролю за соблюдением законодательства в сфере рекламы, защиты конкуренции, государственного оборонного заказа, закупок отдельными видами юридических лиц и Федеральной контрактной системы. К ведению ФАС России также отнесены полномочия по совершенствованию законодательства, а также мониторингу результатов реализации различных государственных программ в сфере развития конкуренции и демонополизации российской экономики.

В свою очередь, Федеральная контрактная система представляет собой особый комплекс правовых и экономических отношений, в рамках которых осуществляется взаимодействие между государственными/муниципальными заказчиками и представителями частного капитала, конечной целью которых является удовлетворение государственных и муниципальных нужд. Важнейшей характеристикой Федеральной контрактной системы является ее ориентированность на удовлетворение государственных/муниципальных нужд. Кроме того, можно отметить, что в рамках Федеральной контрактной системы отмечается превалирование норм административного, а не гражданского права, а также используется специализированный инструмент – Единая информационная система в сфере закупок товаров, работ и услуг, что повышает эффективность ее функционирования и способствует повышению прозрачности закупочных и контрольных процессов.

Еще одним видом деятельности антимонопольного органа в рамках контроля Федеральной контрактной системы является применение к участникам закупки особого вида санкции: включения сведений в отношении Участника в Реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Данное направление деятельности антимонопольной службы будет рассмотрено нами более подробно в последующих главах настоящего исследования.

## **Глава 2 Ответственность за недобросовестное поведение в рамках федеральной контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок**

### **2.1 Реестр недобросовестных поставщиков: основания, порядок рассмотрения и включения сведений в отношении участника закупки**

В рамках предыдущей главы мы рассмотрели основные характеристики Федеральной контрактной системы – комплекса правовых и экономических отношений, в рамках которых осуществляется взаимодействие между государственным/муниципальным заказчиком и юридическими лицами – представителями частного капитала. В рамках базового сценария такого взаимодействия в рамках Федеральной контрактной системы предполагается, что государственный/муниципальный заказчик заключает договор на поставку товаров, выполнение работ или оказание услуг, а исполнитель со своей стороны исполняет принятые на себя обязательства в соответствии с условиями, установленными в рамках закупочной документации. Вместе с тем, как показывает практика, на сегодняшний день такой сценарий реализуется далеко не во всех случаях.

В тех ситуациях, когда участник закупочной процедуры не смог надлежащим образом исполнить взятые на себя обязательства, в отношении него применяется специальная мера ответственности в виде включения сведений о нем в Реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (далее также – Реестр недобросовестных поставщиков, РНП, Реестр).

Основными нормами права, на основании которой осуществляется регулирование вопросов ведения Реестра недобросовестных поставщиков, выступают ст. 104 Закона о контрактной системе, а также Правила ведения Реестра [100].

Действующим законодательством не дается конкретного определения Реестра недобросовестных поставщиков. Вместе с тем, на основании системного

толкования положений ст. 104 Закона о контрактной системе и Правил ведения Реестра недобросовестных поставщиков, можно сделать вывод, что РНП является общедоступной и открытой базой данных. В рамках данной базы содержится информация об участниках рынка закупок, проводимых в рамках Федеральной контрактной системы, которые допустили недобросовестное поведение в отношении своих обязанностей перед государственным/муниципальным заказчиком. Данная база ведется в электронном виде, при этом, доступом к ней на бесплатной основе обладают все желающие лица. Наличие сведений в данном реестре в отношении участника рынка закупок налагает на последнего ограничения, выраженные в невозможности на протяжении всего срока нахождения в Реестре указанных сведений совершать определенные действия, а именно участвовать в закупочных процедурах, проводимых в рамках Федеральной контрактной системы.

При этом, включение в РНП не означает, что организация навсегда лишается права участвовать в государственных и муниципальных закупках: срок нахождения сведений в Реестре ограничен двумя годами, по истечении которых участник может снова вернуться к участию в государственных и муниципальных закупках [100].

Законом о контрактной системе предусмотрено три основания для включения сведений в отношении участника закупки в Реестр недобросовестных поставщиков: уклонение от заключения государственного контракта, неисполнение участником взятых обязательств в рамках государственного контракта, либо ненадлежащее исполнение данных обязательств [100]. При этом, Правила ведения Реестра недобросовестных поставщиков указывают, что включение сведений в Реестр недобросовестных поставщиков осуществляется как в тех случаях, когда государственный контракт был расторгнут в судебном порядке в связи с грубыми нарушениями его условий, так и в тех случаях, когда имело место уклонение участника от заключения государственного контракта

Согласно ч.3 ст.104 Закона о контрактной системе в РНП включаются

сведения:

- о полном и сокращенном наименовании юридического лица (либо фамилия, имя и отчество в тех случаях, если участником закупки выступало физическое лицо),
- фамилии имена и отчества членов коллегиального исполнительного органа/лица, исполняющего функции единоличного исполнительного органа;
- наименования, фамилии, имена и отчества участников и членов корпоративного юридического лица, способного оказывать влияние на деятельность участника закупки
- наименования, фамилии, имена и отчества учредителей унитарного юридического лица;
- сведения об индивидуальном налоговом номере или его аналоге для всех вышеперечисленных лиц;
- номер реестровой записи в Едином реестре участников закупки [100].

При этом, идентификационный номер закупки, в рамках которой участником было допущено недобросовестное поведение, хотя и подлежит обязательному включению в РНП, не является общедоступной информацией и не отображается в открытой части ЕИС [100].

Исследователи отмечают, что включение в РНП сведений о столь широком круге лиц объясняется необходимостью обеспечения эффективности данной меры и призвано блокировать попытки недобросовестных участников рынка обойти установленные ограничения при помощи создания альтернативного юридического лица [95]. Вместе с тем, эффективность данной меры может быть поставлена под сомнение, что будет подробно рассмотрено в третьей главе настоящего исследования.

Согласно Правилам ведения Реестра недобросовестных поставщиков, «обязанности по ведению Реестра недобросовестных поставщиков возложены на Федеральную антимонопольную службу, а также ее территориальные органы»

. Согласно положениям ч.12 ст.99 Закона о контрактной системе, после получения антимонопольным органом обращения государственного/муниципального заказчика о рассмотрении вопроса о включении сведений в отношении участника закупки в Реестр недобросовестных поставщиков, специально образованной Комиссией проводится внеплановая проверка. По результатам указанной проверки, Комиссия принимает решение о включении сведений в РНП, либо об отказе во включении указанных сведений

Обязанность на передаче сведений в антимонопольный орган возложена на государственного/муниципального заказчика, либо уполномоченный орган [100].

Согласно ч.3 Правил ведения Реестра недобросовестных поставщиков, обращение о рассмотрении сведений в отношении участника закупки направляются государственным/муниципальным заказчиком, либо уполномоченным органом в соответствии с установленной формой [64]. При этом, согласно п.9 ч.3 Правил, в случаях, если закупочная процедура проводилась в электронном виде, указанное обращение направляется в антимонопольный орган с использованием функционала ЕИС [64].

Указанное обращение может быть направлено как в территориальный орган ФАС России по месту нахождения заказчика, так и в орган, осуществляющий координацию деятельности территориальных органов антимонопольной службы в пределах федерального округа (если заказчиками выступают федеральные суды), а также непосредственно в Центральный аппарат ФАС России (в тех случаях, если начальная (максимальная) цена контракта или максимальное значение цены контракта составляет 1 млрд. рублей и более, а также в тех случаях, когда заказчиком в рамках закупки выступают: Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Судебный департамент при Верховном

Суде Российской Федерации, федеральные суды апелляционной, кассационной инстанций, федеральный суд, расположенный в центре федерального округа, Генеральная прокуратура Российской Федерации, центральный аппарат федерального органа исполнительной власти, заказчик, осуществляющий деятельность на территории иностранного государства (в том числе на территории г. Байконура)» [100]).

После поступления сведений в ФАС России или ее территориальный орган у Комиссии антимонопольного органа есть пять дней на рассмотрение поступивших сведений и три дня – на подготовку и размещение решения, вынесенного по итогам внеплановой проверки. В том случае, если представленных со стороны Заказчика сведений недостаточно, Комиссия в праве в течении трех дней вернуть поступившие материалы Заказчику с указанием причин возврата. При этом, в указанных случаях ФАС России рекомендует членам комиссии не включать сведения в отношении участников закупки в Реестр недобросовестных поставщиков [45].

При этом, исследователями отмечается, что данные сроки являются совершенно недостаточными для вынесения объективного решения и проведения всесторонней проверки представленных материалов [46].

В качестве отдельной проблемы функционирования механизма Реестра недобросовестных поставщиков отмечается фактическая невозможность участником закупки обжаловать решение о включении сведений в РНП до вступления его в законную силу. Как отмечает Д.М. Павлов, учитывая, что после принятия Комиссией ФАС России, или территориального органа ФАС решения о включении в РНП сведений относительно участника закупки, последний фактически лишен возможности избежать негативных последствий, поскольку даже обращение в суд или Центральный аппарат ФАС России не приостанавливает действие вынесенного решения[42].

Сведения о юридическом лице, выключенные в Реестр недобросовестных поставщиков, автоматически исключаются из Реестра по истечении двух лет со дня размещения указанной информации. Также сведения могут быть исключены

из РНП на основании вступившего в законную силу судебного акта о признании недействительным решения о включении сведений в Реестр [100].

Вместе с тем, необходимо обратить особое внимание на то обстоятельство, что, хотя процедура исключения сведений из Реестра недобросовестных поставщиков в случае признания решения комиссии ФАС России незаконным достаточно подробно расписана в Правилах ведения Реестра, процедура внесения в него сведений о юридическом лице, в случае признания решения незаконным решения антимонопольного органа об отказе во включении юридического лица в РНП не раскрыта в рамках действующего законодательства. Такая ситуация приводит к ситуации правовой неопределенности и вносит существенные трудности в деятельность антимонопольного органа, что будет подробно рассмотрено в рамках третьей главы настоящего исследования.

Необходимо отметить и несколько проблемных моментов, связанных с функционированием Реестра недобросовестных поставщиков. Так, с учетом установленных законодательством сроков, участник закупки фактически лишен возможности обжаловать решение о включении сведений в РНП до вступления такого решения в законную силу. Кроме того, острым вопросом является отсутствие четкого механизма внесения сведений в Реестр недобросовестных поставщиков в тех случаях, когда государственным/муниципальным заказчиком в судебном порядке было признано недействительным решение об отказе во включении юридического лица в РНП.

Также отмечается, что действующим законодательством не дается четкого определения понятия Реестра недобросовестных поставщиков, в связи с чем более подробно вопрос о правовой природе данной меры будет рассмотрен в следующем параграфе настоящего исследования.



## **2.2 Правовая сущность реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)**

Тема Реестра недобросовестных поставщиков является популярной среди ученых-правоведов. При этом, отдельным моментом, рассматриваемым в рамках научных работ, является вопрос о правовой сущности РНП, как меры ответственности для недобросовестных участников рынка.

Необходимо отметить, что по РНП Федеральной контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг не является уникальным правовым институтом: базы данных, в которые заносятся сведения о недобросовестных участниках рынка существуют также в рамках Закона о закупках товаров отдельными юридическими лицами (223 ФЗ), Земельного кодекса, а также Жилищного и Лесного кодексов [95].

Исследователь В.А. Тищенко отмечает, что по своей сути Реестр недобросовестных поставщиков представляет собой особую меру юридической ответственности (санкцию), применяемую к участникам, проявившим признаки недобросовестного поведения. Свою позицию исследователь основывает на том, что включение в РНП ограничивает хозяйственную деятельность субъекта, лишая его возможности участвовать в закупочных процедурах в рамках Федеральной контрактной системы на протяжении двух лет [94].

С.М. Зырянов и К.Е. Мараев, разделяя в целом, данную позицию, вместе с тем указывают, что сам по себе Реестр не может являться мерой ответственности, поскольку представляет собой лишь открытую базу данных. При этом, санкция за недобросовестное поведение реализуется именно за счет включения сведений в Реестр, которое влечет наступление правовых последствий в виде ограничения возможности для юридического лица принимать участие в закупочных процедурах [13].

Вместе с тем, В.А. Тищенко отмечает, что на сегодняшний день отсутствует единое мнение о том, какой характер носит данная мера: публичный, или частно-правовой [94].

Трудности в определении правовой природы включения сведений в Реестр недобросовестных поставщиков обусловлены тем, что, фактически, данная мера обладает признаками как публично-правовой, так и частно-правовой ответственности.

Так, исходя из буквального толкования ч.2 ст. 104 Закона о контрактной системе, в РНП включаются сведения обо всех участниках закупочной процедуры, уклонившихся от заключения государственного контракта, а также о лицах, контракт с которыми был расторгнут в одностороннем порядке по причине неисполнения/ненадлежащего исполнения обязательств по контракту. Исключение из данной нормы предусмотрено законодателем только в тех случаях, когда основанием для уклонения от заключения государственного контракта или его ненадлежащего исполнения становятся обстоятельства непреодолимой силы [64]. Иными словами, возникает ситуация, при которой участники закупки несут ответственность вне зависимости от доказанности их вины. Вместе с тем, такой подход не характерен для публично-правовой ответственности, наступающей в случае, если имеет место опровержение презумпции невиновности, иными словами – доказанности наличия состава правонарушения [94].

Однако необходимо отметить, что на сегодняшний день сложилась судебная практика, согласно которой при вынесении решения о включении сведений в отношении участника в РНП, Комиссия ФАС России, проводя внеплановую проверку, должна не просто констатировать факт совершения участником закупки определенных действий (либо не совершения таковых действий), но и давать оценку, носили ли указанные действия участника характер недобросовестного поведения, в том числе, и в тех случаях, когда речь идет об уклонении от заключения государственного контракта [36]. Таким образом, исследователь отмечает, что «фактически в рамках заседания Комиссии ФАС России происходит установление вины участника закупки, что, в свою очередь, характерно для публично-правовой ответственности» [36].

Кроме того, отмечается, что данная мера не носит имущественного

характера, а также не имеет восстановительного характера, поскольку в ходе ее реализации не происходит возмещения имущественного ущерба, даже, если таковой был нанесен заказчику в ходе деятельности исполнителя – вопрос такого возмещения становится предметом отдельного гражданско-правового спора [94]. Данную позицию разделяют и исследовательницы Е.М. Пасынкова и И.Е. Переберина, прямо определяющие включение в Реестр недобросовестных поставщиков, как не имущественную миру ответственности [43].

В.А. Тищенко в свою очередь отмечает, что при рассмотрении вопроса о включении сведений в Реестр недобросовестных поставщиков речь идет скорее об ответственности перед обществом в целом, а не перед конкретным заказчиком, поскольку цель такого включения – не просто привлечь участника закупки к ответственности в конкретной ситуации, но и лишить его возможности совершать недобросовестные действия в дальнейшем. Таким образом, данная санкция выполняет в том числе и охранительную функцию, обеспечивая стабильность функционирования Федеральной контрактной системы [94].

С.М. Зырянов и К.Е. Мараев определяют включение сведений в Реестр недобросовестных поставщиков как меру административной ответственности, указывая, что недобросовестный исполнитель в ходе применения данной санкции претерпевает лишения «государственно-властного характера», выраженные в невозможности на протяжении двух лет заключать государственные контракты и принимать участие в закупочных процедурах [13].

Вместе с тем, необходимо отметить, что включение информации об участнике закупки в Реестр недобросовестных поставщиков носит в то же время и признаки меры ответственности частного-правового характера.

В первую очередь, эта особенность проявляется в том, что ограничения Реестра недобросовестных поставщиков распространяются лишь на возможность участия в государственных и муниципальных закупках; при этом данные ограничения никак не распространяются на остальные сферы его хозяйственной деятельности: юридическое лицо, включенное в РНП может заключать контракты с другими юридическими лицами (за исключением органов

государственной власти, местного самоуправления и бюджетных учреждений) и свободно распоряжаться своими активами.

Кроме того, с учетом новых изменений в законодательстве, включение сведений в Реестр недобросовестных поставщиков также не препятствует исполнению государственных/муниципальных контрактов, заключенных до внесения сведений о юридическом лице в РНП. Это дает участнику закупки, признанному недобросовестным, продолжать получать прибыль за счет бюджетных средств, исполняя обязательства перед государственными и муниципальными заказчиками [45].

Отмечая частно-правовые признаки последствий включения в РНП В.А. Тищенко указывает, что «нахождение в Реестре недобросовестных поставщиков негативно сказывается на деловой репутации участника закупки (вследствие чего может иметь для него экономические последствия, обусловленные в том числе и этим обстоятельством)» [94], что, по мнению исследователя, также указывает на частно-правой характер санкции в виде включения в РНП.

Данную позицию активно поддерживает исследовательница В.В. Кванина, которая прямо называет включение в РНП «способом диффамации предпринимателей», подчеркивая колоссальные негативные последствия от включения в РНП для деловой репутации юридических лиц [21].

В свою очередь, исследовательница В.А. Хабенкова отмечает, что кроме ущерба для деловой репутации, включение в РНП для предпринимателя может стать основанием возникновения упущенной выгоды, выраженной в недополучении дохода от государственных контрактов, которые могли бы быть заключены при отсутствии ограничений, связанных с нахождением в Реестре недобросовестных поставщиков [102].

Также на частно-правовой характер данной санкции указывает то обстоятельство, что, хотя решение о включении сведений в отношении участника закупки в Реестр недобросовестных поставщиков принимается Комиссией антимонопольного органа, практическая реализация данной меры ответственности осуществляется лицами, не имеющими в отношении участника

властных полномочий – заказчиками, отклоняющими заявку участника в случае ее подачи, как несоответствующую требованиям закупочной документации, и оператором электронной площадки[102].

Дискуссионным вопросом является и отнесение включения сведений в РНП к категории административной ответственности.

Исследователь Р.Р. Виулин также указывает, что включение в Реестр недобросовестных поставщиков может быть отнесено к мере публично-правовой ответственности, поскольку такой характер проистекает из самой природы отношений органа власти и субъекта контроля – участника рынка закупок [9]. На необходимость рассмотрения вопроса о включении сведений в Реестр недобросовестных поставщиков сквозь призму административного права указывает и исследователь Я.Е. Щербаков [107].

Вместе с тем, такая позиция разделяется далеко не всеми членами научного сообщества. Так, Д.В. Чваненко указывает, что включение сведений в РНП представляет собой скорее вид не административной, а квазиадминистративной ответственности. Данную позицию исследователь основывает на том, что, хотя включение сведений в Реестр недобросовестных поставщиков обладает всеми признаками публично-правовой ответственности, данная мера находится вне поля влияния норм административного права [105].

В свою очередь, исследователь Д.М. Павлов отмечает, что включение сведений в Реестр недобросовестных поставщиков может рассматриваться, как дополнительная мера ответственности для участников закупочных процедур, наравне с мерами ответственности, установленными гражданским законодательством. Исследователь также указывает, что, хотя включение сведений в РНП не может рассматриваться, как мера административного наказания, данная санкция имеет признаки, схожие с административным приостановлением деятельности юридического лица, с той только разницей, что последствия применения данной меры ответственности касаются только участия в закупочных процедурах в рамках Федеральной контрактной системы [42].

Мнение о том, что включение сведений в РНП является дополнительной

мерой ответственности разделяет и исследовательница Ю.Г. Соколовская. Автор указывает, что включение в Реестр недобросовестных поставщиков может рассматриваться только, как «высшая мера ответственности за ненадлежащее исполнение обязательств по контракту», и должно быть применимо лишь в тех случаях, когда иных мер ответственности недостаточно для восстановления нарушенных прав государственного заказчика [92].

Таким образом, можно констатировать, что включение сведений в Реестр недобросовестных поставщиков обладает признаками как публично-правовой, так и частно-правовой ответственности. Можно утверждать, что данная мера является санкцией, поскольку она применяется по отношению к участникам закупочных процедур, допустивших со своей стороны недобросовестное поведение в отношении исполнения обязательств, взятых на себя в рамках Гражданского кодекса и закона о контрактной системе.

Можно также сделать вывод о том, что включение сведений в Реестр недобросовестных поставщиков обладает двойственной правовой природой, сочетая в себе признаки как публично-правовой, так и частно-правовой ответственности. Тем не менее, можно сделать вывод, что по своей природе включение сведений в Реестр недобросовестных поставщиков находится ближе к публично-правовой, нежели к частно-правовой ответственности, что, в частности, подтверждается необходимостью обязательного доказывания вины участника в процессе заключения и исполнения государственного контракта, а также характером санкции, которая выражена в государственно-властном ограничении экономической деятельности субъекта.

Подводя итоги главы, можно сделать следующие выводы.

На сегодняшний день включение сведений в Реестр недобросовестных поставщиков является основной мерой ответственности за недобросовестные действия для участников рынка в рамках Федеральной контрактной системы. Нахождение сведений об юридическом лице в данном Реестре влечет за собой ограничение экономической деятельности, выраженное в невозможности участия в государственных и муниципальных закупках, проводимых в

соответствии с Законом о контрактной системе, а также наносит ущерб деловой репутации.

Включение сведений в Реестр недобросовестных поставщиков по своей правовой природе представляет собой специальную санкцию, применяемую к участникам закупки, допустившим недобросовестное поведение по отношению к исполнению своих обязанностей перед государственным/муниципальным заказчиком, наравне с иными мерами гражданской ответственности, и имеющую признаки как частно-правовой, так и публично-правовой ответственности. Вместе с тем, отнесение включения сведений в РНП к административной ответственности представляется нам некорректным, поскольку, несмотря на наличие признаков такой ответственности, включение сведений в Реестр недобросовестных поставщиков не является санкцией за административное правонарушение и не регламентируется нормами КоАП РФ.

Полномочия по ведению данного Реестра, включению и исключению из него сведений осуществляется Федеральной антимонопольной службой и ее территориальными органами. При этом, в ходе анализа нормативно-правовых актов было установлено несколько существенных недостатков законодательства, создающих трудности в практической реализации данной меры: недостаточность сроков, которые отводятся на рассмотрение поступивших от государственного/муниципального заказчика сведений, «мгновенное» исполнение решения Комиссии антимонопольного органа, лишаящее участника рынка закупок избежать негативных последствий от включения сведений в Реестр недобросовестных поставщиков даже в случае обжалования указанного решения, а также отсутствие механизма внесения сведений в РНП в тех случаях, когда решение об отказе во включении сведений в Реестр было отменено государственным/муниципальным заказчиком в судебном порядке.

## **Глава 3 Практические аспекты ведения Реестра недобросовестных поставщиков**

### **3.1 Вопросы, связанные с включением сведений в РНП на основании решения арбитражного суда**

Как было установлено в рамках предыдущей главы, вопросы включения сведений в Реестр недобросовестных поставщиков регулируются ст. 104 Закона о контрактной системе, а также Правилами ведения Реестра Функции по ведению Реестра недобросовестных поставщиков – рассмотрение сведений, принятие решения о внесении сведений в Реестр, включение и исключение из РНП указанной информации – возложено на Федеральную антимонопольную службу и ее территориальные органы [63].

Согласно ч.7 ст. 104 Закона о контрактной системе, по итогам рассмотрения обращения о включении сведений в отношении юридического лица в Реестр недобросовестных поставщиков комиссия антимонопольного органа принимает решение о включении, или не включении сведений в РНП [100]. По общим правилам, указанное решение может быть обжаловано заинтересованными сторонами в порядке ст. 197 Арбитражно-процессуального кодекса Российской Федерации [3].

Действующим законодательством подробно расписан механизм исключения сведений из Реестра недобросовестных поставщиков в тех случаях, если Арбитражный суд признает недействительным решение Комиссии ФАС России или ее территориальных органов о включении сведений в РНП – такой механизм содержится и в ч. 9 ст. 104 Закона о контрактной системе [100], а также п. 11 Правил ведения Реестра недобросовестных поставщиков [65].

Вместе с тем, анализ нормативно-правовых актов позволяет сделать вывод, что на сегодняшний день законодательством не предусмотрен порядок действий в тех случаях, если при обжаловании решения комиссии антимонопольного органа об отказе во включении сведений в РНП суд встает на сторону



государственного/муниципального заказчика и возлагает на ФАС России обязанность по внесению сведений о недобросовестном участнике закупки в Реестр.

В то же время, как следует из п. 42 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017) «государственный/муниципальный заказчик вправе обжаловать решение комиссии антимонопольного органа об отказе во включении сведений в Реестр недобросовестных поставщиков». При этом, в качестве обоснования такого права приводится тезис о том, что необоснованный отказ антимонопольного органа во включении сведений в РНП не позволит заказчику добиться «заданных результатов» - итоговой цели закупки, что повлечет за собой неэффективное расходование бюджетных средств [36].

Таким образом, фактически возникает ситуация правовой неопределенности, при которой судами признается право государственного заказчика обжаловать решение антимонопольного органа и добиваться внесения сведений в отношении участника закупки в Реестр недобросовестных поставщиков, но при этом ни судом, ни законодателем не осуществляется раскрытие механизма реализации настоящего права.

Отсутствие четкого понимания механизма восстановления прав государственных/муниципальных заказчиков в указанном случае приводит к возникновению различной правоприменительной практики.

Анализируя данную практику, сложившуюся в ходе обжалования заказчиками решений Комиссии Санкт-Петербургского УФАС России, можно сделать вывод, что суды, удовлетворяя иски о восстановлении нарушенных прав две основные формулировки: «Обязать Управление Федеральной антимонопольной службы включить сведения в Реестр недобросовестных поставщиков» [67] и «Обязать УФАС устранить допущенные нарушения прав и законных интересов Заказчика путем повторного

рассмотрения в соответствии с требованиями действующего законодательства заявления заказчика о внесении сведений в реестр недобросовестных поставщиков с учетом выводов, изложенных в судебном акте по делу» [68].

С нашей точки зрения, обе приводимые формулировки являются несовершенными с точки зрения действующего законодательства.

Как следует из буквального толкования ч. 7 ст. 104 Закона о контрактной системе, единственным основанием для включения сведений в Реестр недобросовестных поставщиков является решение Комиссии антимонопольного органа, в основу которого должен быть положен вывод о наличии в действиях участника закупочной процедуры признаков недобросовестного поведения. При этом, включение сведений в РНП на основании решения какого-либо иного органа власти законодательством на сегодняшний день не предусмотрено. Таким образом, указывая антимонопольному органу на необходимость включения сведений в Реестр, арбитражный суд тем самым подменяет собой Комиссию УФАС, чем явно выходит за пределы полномочий, установленных АПК РФ.

Но в то же время необходимо отметить, что системное толкование положений п. 9 Порядка направления сведений в Реестр недобросовестных поставщиков и ст. 104 Закона о контрактной системе позволяет сделать вывод, что единственным основанием для рассмотрения вопроса о включении информации в Реестр недобросовестных поставщиков в рамках Федеральной контрактной системы является соответствующее обращение государственного/муниципального заказчика, которое направляется им в антимонопольный орган исключительно посредством функционала Единой информационной системы в сфере закупок. При этом, законодательством не предусмотрена возможность проведения заседания Комиссии антимонопольного органа по вопросу включения сведений в РНП в отсутствие обращения, поступившего от заказчика и более того – подобная процедура не предусмотрена функционалом ЕИС. В то же время, ни Законом о контрактной системе, ни Правилами направления заказчиками сведений о недобросовестных участниках закупки и поставщиках (исполнителях, подрядчиках) в федеральный орган

исполнительной власти, уполномоченный на ведение Реестра недобросовестных поставщиков для Заказчика не предусмотрено возможности повторного направления обращения в антимонопольный орган в отношении одного и того же участника закупки по одним и тем же основаниям, если ранее такое обращение уже было рассмотрено комиссией УФАС [66]. В результате, возникает ситуация, что УФАС не имеет правовых оснований для инициативного проведения заседания комиссии для рассмотрения вопроса о включении сведений в РНП, а заказчик не имеет технической возможности повторно отправить обращение при помощи функционала ЕИС. Таким образом, исполнение решения суда в приведенной выше формулировке неизбежно столкнется не только с отсутствием четкого правового механизма, но и с затруднениями технического характера.

Отдельной проблемой является то обстоятельство, что антимонопольный орган вправе включить сведения в Реестр недобросовестных поставщиков только на два года, при этом сокращение или увеличение такого срока Законом о контрактной системе или Правилами ведения Реестра недобросовестных поставщиков не предусмотрено. В то же время, Верховный суд отмечает, что срок нахождения сведений в Реестре недобросовестных поставщиков не является бессрочным и ограничен двумя годами [40]. При этом, из системного толкования положений Порядка направления сведений в Реестр недобросовестных поставщиков и ст. 104 Закона о контрактной системе следует, что датой возникновения у Федеральной антимонопольной службы и ее территориальный органов обязанности по включению информации в РНП следует считать дату рассмотрения обращения государственного/муниципального заказчика.

В то же время, необходимо отметить, что процесс судебного обжалования решения антимонопольной службы в трех инстанциях может быть достаточно протяжен во времени, в связи с чем необходимость исполнения Решения суда о внесении сведений в РНП может возникнуть на последних месяцах или за пределами двухлетнего срока с момента возникновения у ФАС России обязанности по включению сведений. В частности, такая ситуация возникла при

обжаловании Решения Комиссии УФАС России по Санкт-Петербургу в рамках дела А56-19574/2020 (последний судебный акт по делу принят менее, чем за 4 месяца до истечения срока нахождения участника закупки в РНП) и Решения Комиссии УФАС по Ленинградской области в рамках дела А56-83694/2021 (последний судебный акт принят через 2 месяца после истечения срока предполагаемого нахождения участника закупки в РНП).

В первом случае судом кассационной инстанции был сделан вывод, что повторное рассмотрение обращения о включении сведений относительно участника закупки в РНП может повлечь за собой повторное включение юридического лица в Реестр, что поставит его в заведомо невыгодное положение относительно других участников рынка. Суд также указал, что такая ситуация не согласуется с ч.3 ст.55 Конституции Российской Федерации, в части соответствия принципам справедливости, соразмерности и пропорциональности государственного принуждения характеру совершенного правонарушения [48].

Во втором случае ситуация развивалась еще более неоднозначно – Управление федеральной антимонопольной службы по Ленинградской области исполнило решение суда, и включило участника закупки в Реестр недобросовестных поставщиков сроком на два года. Однако, не согласившись с данным решением Комиссии, участник закупки обратился в Арбитражный суд Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Рассмотрев иски о признании незаконным решения комиссии антимонопольного органа. В обосновании своей позиции, суд первой инстанции указал, что «что нарушение уполномоченным органом сроков на совершение указанных действий не отвечает как целям и задачам предусмотренного механизма защиты прав заказчиков, так и гарантиям, предоставленным недобросовестным поставщикам, включенным в соответствующий реестр» [69]. При этом, суд первой инстанции также сослался на позицию Конституционного суда Российской Федерации, указав, что «наличие сроков, в течение которых для лица во взаимоотношениях с государством могут наступать неблагоприятные последствия, представляет собой необходимое

условие применения этих последствий» [70]. Таким образом, по мнению суда, после окончания установленного законом двухлетнего срока (отсчитываемого с даты рассмотрения антимонопольным органом обращения государственного/муниципального заказчика) наличие в Реестре недобросовестных поставщиков сведений об участнике закупочной процедуры недопустимо, поскольку нарушает законные права последнего и ставит его в невыгодное положение. Особая ирония ситуации в данном случае заключается в том, что, будучи признанным недобросовестным в соответствии с решением суда, участник закупки фактически не может быть привлечен к соответствующей ответственности, поскольку такое привлечение не может быть осуществлено за сроком, ограниченным двумя годами.

В настоящий момент Решение суда первой инстанции по указанному делу обжалуется в суде апелляционной инстанции, в связи с чем говорить о формировании единой правоприменительной практики судами представляется преждевременным. Вместе с тем, на сегодняшний день можно смело утверждать о существовании ситуации правовой неопределенности, оказывающей негативное влияние на работу антимонопольного органа и не позволяющей государственным заказчикам эффективно восстанавливать нарушенные права.

Наиболее логичным вариантом преодоления данной ситуации представляется доработка существующей законодательной базы, и разработка технической и правовой возможности для антимонопольного органа осуществлять пересмотр обращения о включении сведений в РНП с учетом позиции арбитражных судов. В качестве альтернативного варианта можно выдвинуть предложение о расширении полномочий арбитражных судов, и наделение их полномочиями по внесению сведений в Реестр недобросовестных поставщиков, сохранив за Федеральной антимонопольной службой и ее территориальными органами функции исполнения указанных судебных актов.

### **3.2 Вопросы, связанные с доказыванием добросовестности в рамках заседания комиссии УФАС и судебных споров**

Как следует из системного толкования положений ст. 104 Закона о контрактной системе и Правил ведения Реестра недобросовестных поставщиков, единственным основанием для включения сведений в РНП является недобросовестное поведение участника закупки. Такая недобросовестность может выражаться как в уклонении от заключения государственного контракта, так и в последующем неисполнении или ненадлежащем исполнении взятых на себя обязательств.

Четкое определение понятия «недобросовестности» не закреплено в действующем законодательстве. В ч. 5 ст. 10 Гражданского кодекса добросовестность участников гражданских правоотношений и разумность их действий презумируется, однако понятие «недобросовестности» останется за рамками положений Кодекса.

При этом, необходимо отметить, что существующая на сегодняшний день судебная практика указывает, что недобросовестность в рамках Федеральной контрактной системы может быть выражена не только в действиях, сознательно направленных на ненадлежащее исполнение предусмотренных Законом о контрактной системе обязательств, но также и в небрежном и неосмотрительном поведении [39].

Такая ситуация создает условия для расширительного толкования понятия добросовестного и недобросовестного поведения как антимонопольным органом, так и судами. В результате, особенно актуальным становится вопрос о том, что именно может являться доказательством добросовестного поведения участника закупочной процедуры.

На сегодняшний день на основе анализа правоприменительной практики можно выделить несколько основных категорий обстоятельств, которые принимаются судами и антимонопольным органом в качестве подтверждения добросовестности участника закупки: это предоставление обеспечения

исполнения будущего контракта, подтверждение готовности к исполнению контракта, деловая репутация участника закупки, а также позиция государственного/муниципального заказчика. Рассмотрим их более подробно.

Анализ решений арбитражных судов по обжалованию решений Комиссии УФАС России по Санкт-Петербургу позволяет сделать вывод, что на сегодняшний день сформирована правоприменительная практика, в рамках которой приобретение независимой гарантии может являться подтверждением добросовестного поведения участника закупки при возникновении ситуации уклонения от заключения государственного контракта, поскольку является подтверждением реальности его намерений.

Такая позиция присутствует в Решении по делу А56-52210/2023, принятом Арбитражным судом Санкт-Петербурга и Ленинградской области 02.10.2023. В рамках данного Решения суд указал, что участник закупочной процедуры своевременно обратился в банковскую организацию за получением независимой гарантии, успешно получил ее и представил заказчику в рамках установленных законом сроков. Таким образом, суд посчитал, что, при наличии независимой гарантии, довод вывод Комиссии УФАС о наличии нарушения участником сроков подписания государственного контракта «не может являться основанием для включения в Реестр недобросовестных поставщиков» [71].

Схожая позиция была изложена в Решении Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 05.10.2023 по делу А56-69912/2023. В рассматриваемом случае суд сделал вывод, что, поскольку участник закупки направил обеспечения участия в закупке в виде финансовых средств (что допускается в соответствии с ч.3 ст.96 Закона о контрактной системе [72]), а также «направил заказчику подписанный проект контракта, формальное нарушение установленных законом сроков не может свидетельствовать о его недобросовестном поведении и являться основанием для включения сведений в отношении него в Реестр недобросовестных поставщиков» [50]. Настоящее решение обжаловалось УФАС в 13 Арбитражном апелляционном суде, однако апелляционная жалоба была оставлена судом без удовлетворения.

При этом, необходимо отметить, что суд принимал в качестве подтверждения добросовестности в том числе и оплату обеспечения исполнения контракта и выпуск независимой гарантии, которые были осуществлены уже после признания участника уклонившимся от заключения государственного контракта – такая позиция содержится в Решениях Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 22.11.2023 по делу А56-45080/2023 [73], от 30.12.2023 по делу А56-85784/2023 [74], от 30.12.2022 по делу А56-, от 14.04.2023 по делу А56-132641/2022 [76], от 18.08.2023 по делу А56- и Постановлении 13 Арбитражного апелляционного суда от 17.05.2023 по делу №А56-94740/2022 [51].

Анализ судебной практики также позволяет сделать вывод, что еще одним подтверждением добросовестности поведения общества могут являться доказательства подготовки к исполнению государственного контракта – например, приобретение материалов, необходимых для исполнения государственного контракта, либо товаров, необходимых к поставке государственному заказчику.

Так, в Постановлении по делу А56-123837/2022 от 22.05.2023 13 Арбитражный апелляционный суд, в частности, указал, что, поскольку участник закупки произвел все необходимые приготовления к исполнению государственного контракта (а именно своевременно оплатил счета на поставку необходимого товара), его поведение может свидетельствовать о наличии реального намерения исполнить взятые на себя обязательства [52]. Аналогичные выводы содержатся и в Постановлении 13 Арбитражного апелляционного суда по делу А56-57210/2023 от 27.02.2024, в рамках которого суд апелляционной инстанции указал, что представленные участником закупки заказ на изготовление необходимого к поставке товара, а также фотографии готового изделия и письмо от производителя, подтверждающие факт производства и оплаты товара свидетельствуют об отсутствии недобросовестности в действиях участника [53].

Аналогичную позицию высказал и Арбитражный суд Санкт-Петербурга и



Ленинградской области в Решении от 11.10.2023 по делу А56-56173/2023, указав, что заблаговременное приобретение участником закупки необходимого товара, в сочетании с внесением в полном объеме обеспечения исполнения государственного контракта «свидетельствует о недоказанности умышленного уклонения общества от заключения государственного контракта» [78].

Вместе с тем, необходимо отметить, что суды и антимонопольный орган достаточно строго следят за тем, были ли подготовительные мероприятия непосредственно связаны с предметом государственного контракта, и действительно ли представленные материалы могут свидетельствовать о намерении исполнить государственный контракт.

Так, в Постановлении от 09.09.2021 года по делу А56-111470/2020 13 Арбитражный апелляционный суд согласился с выводами Комиссии УФАС России по Санкт-Петербургу, что задекларированный обществом расход в размере 269 540 рублей не свидетельствует о добросовестности участника закупки, поскольку указанные траты были понесены обществом до начала действия договора оказания услуг [54].

В свою очередь, Арбитражный суд Санкт-Петербурга и Ленинградской области в Решении от 21.09.2021 по делу А56-17541/2021 указал, что договор поставки товара между третьим лицом и участником закупки не может подтвердить добросовестность последнего и его намерения исполнить контракт, поскольку указанный договор заключен на значительно меньшую сумму, нежели цена контракта, а кроме того, из представленного договора невозможно установить объемы планируемой поставки [79].

Еще одним доказательством, достаточно часто принимаемым Комиссией антимонопольного органа и судами в качестве подтверждения добросовестности является деловая репутация общества. В данном случае, под деловой репутацией понимается опыт успешного исполнения государственных контрактов, а также отсутствие информации о включении общества в РНП в предыдущие периоды. Кроме того, в отдельных случаях в качестве подтверждения добросовестности участниками закупок могут предоставляться почетные грамоты,

благодарственные письма и другие материалы, свидетельствующие о высоком качестве оказываемых им услуг.

Необходимо отметить, что суды гораздо охотнее принимают деловую репутацию в качестве доказательства добросовестности участника закупки.

Так, в Решении от 10.03.2023 по делу А56-97984/2022 Арбитражный суд Санкт-Петербурга и Ленинградской области указал, что наравне с другими доказательствами, суд также делает вывод о добросовестности общества на основании отсутствия ранее нарушений участником закупки Закона о контрактной системе, а также высокую деловую репутацию общества [80]. К аналогичным выводам суд первой инстанции пришел в отношении участника закупки в рамках дела А56-33834/2023, указав в Решении от 25.07.2023, что представленные в дело материалы свидетельствуют о положительной репутации общества при исполнении иных государственных контрактов [81]. В Решении от 23 по делу А56-68766/2023 указано, что суд первой инстанции при вынесении решения принимает во внимание отсутствие ранее нарушений участником закупки законодательства о контрактной системе и высокую степень деловой репутации, что подтверждено представленными в материалы дела благодарственными письмами [82].

В то же время, необходимо отметить, что данные обстоятельства учитываются судами далеко не во всех случаях.

Так, в Постановлении от 21.07.2022 по делу А56-120072/2021 13 Арбитражный апелляционный суд указал, что «факт заключения и исполнения Обществом иных аналогичных по предметам оказания услуг контрактов не имеет правового значения при оценке законности решения антимонопольного органа о включении сведений в реестр недобросовестных поставщиков по мотиву признания Общества уклонившимся от заключения другого контракта, поскольку эти документы не свидетельствуют о добросовестном поведении Общества на стадии заключения конкретного государственного контракта» [55]. Таким образом, суд фактически указал, что, вне зависимости от деловой репутации общества, антимонопольный орган обязан оценивать действия

участника закупки в момент заключения им конкретного государственного контракта.

Еще одним специфическим основанием, которое может быть принято судом при рассмотрении вопроса об отмене решения антимонопольного органа о включении сведений в РНП может являться позиция государственного/муниципального заказчика. Несмотря на то, что Законом о контрактной системе и Правилами ведения Реестра недобросовестных поставщиков позиция заказчика не признается в качестве основания для включения, либо не включения сведений в Реестр, на практике эта позиция может учитываться как антимонопольным органом, так и арбитражным судом.

Так, в решениях по делам РНП-78-1232/22 [86], РНП-78-1903/23 [87] и РНП-78-1901/23 [88]. Комиссией Управления федеральной антимонопольной службы по Санкт-Петербургу подробно анализируются пояснения заказчиков и представленные ими дополнительные материалы. При этом, анализ позиции заказчиков позволяют сделать вывод об оценке им действий участника, как недобросовестных и наличии намерения добиваться включения участника в РНП. При этом, в процессе обжалования Решения комиссии УФАС по делу РНП-78-1232/22 представители заказчика принимали активное участие в судебных заседаниях в трех инстанциях в рамках дела А56-113071/2022 [17], что оказало существенное значение при вынесении судами решения в пользу антимонопольного органа. Аналогичная ситуация также была отмечена в рамках дела А56-78138/2022 об оспаривании решения Комиссии УФАС по Санкт-Петербургу по делу РНП-78-831/22 [18].

В то же время, государственные/муниципальные заказчики далеко не во всех случаях добиваются включения сведений в РНП. Так, в рамках Постановления от 02.03.2023 по делу А56-58096/2022 13 Арбитражным апелляционным судом были приняты во внимание доводы государственного заказчика, направленные им в отзыве на исковое заявление участника закупки относительно того, что заказчик не настаивает на включении сведений относительно общества в РНП [57].

В свою очередь, Арбитражный суд Санкт-Петербурга и Ленинградской области в Решении от 02.10.2023 по делу А56-52210/2023 указал, что при вынесении решения учитывал позицию муниципального заказчика, указавшего, что он не имеет имущественных претензий к участнику закупки и не настаивает на внесении сведений в Реестр недобросовестных поставщиков [71].

Отдельного внимания заслуживает ситуация, сложившаяся в процессе спаривания Решения Комиссии УФАС по Санкт-Петербургу в рамках дела А56-. В ходе данного разбирательства суд первой инстанции согласился с позицией Управления, и признал обоснованным включение участника закупочной процедуры в Реестр недобросовестных поставщиков за уклонение от заключения государственного контракта. Однако, ввиду того, что государственный заказчик не был привлечен к участию в процессе в качестве лица, не заявляющего самостоятельных требований, суд апелляционной инстанции отменил решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области и рассмотрел исковое заявление участника закупки по правилам первой инстанции. При этом, после привлечения заказчика в качестве третьего лица, им был подан письменный отзыв, в рамках которого он поддержал доводы участника закупки и подтвердил, что им действительно планировалось оказывать услуги в рамках государственного контракта. Принимая во внимание данную позицию заказчика, суд апелляционной инстанции признал недействительным решение Комиссии УФАС и возложил на антимонопольный орган обязанность по исключению сведений из Реестра недобросовестных поставщиков.

Резюмируя, можно отметить следующее.

Исходя из понимания включения сведений в Реестр недобросовестных поставщиков, как меры юридической ответственности, доказательство недобросовестности поведения участника закупочной процедуры при заключении и исполнении государственного контракта становится важнейшим вопросом при рассмотрении вопроса о включении в РНП на заседании Комиссии антимонопольного органа и в рамках судебного разбирательства.

Однако отсутствие четкого понятия добросовестности/недобросовестности, закрепленного в рамках законодательства открывает возможности для, во многом, произвольного толкования данных терминов антимонопольным органам и судами в зависимости от конкретной ситуации. Тем не менее, анализ существующей на сегодняшний день правоприменительной практики позволяет выделить несколько основных категорий обстоятельств, принимаемых в качестве подтверждения добросовестного поведения участника. На основании анализа и обобщения правоприменительной практики были следующие категории обстоятельств, принимаемых судами и Комиссией УФАС в качестве юридически значимых в процессе доказывания добросовестности поведения участника закупочной процедуры: внесение участником закупки обеспечения исполнения контракта, доказательство участником закупки подготовки к исполнению государственного контракта, деловая репутация участника закупки, а также ходатайство о не включении сведений в Реестр со стороны заказчика.

Вместе с тем, проведенный анализ позволяет нам прийти к заключению, что существующая на сегодняшний день правоприменительная практика носит достаточно неоднозначный характер. В частности, проведенный анализ позволяет сделать вывод, что Арбитражный суд и антимонопольный орган зачастую расходятся во мнении о том, что именно может подтверждать добросовестность поведения участника закупки. При этом, можно отметить, что УФАС практикует более формальный подход, нежели суды: так, Комиссия УФАС не учитывает в качестве подтверждения добросовестности участника обеспечение исполнения контракта, если оно внесено за сроками, установленными Законом о контрактной системе. Также суды и антимонопольный орган расходятся во мнении относительно возможности оценки деловой репутации участника закупки – в отличие от Арбитражного суда, Комиссия УФАС гораздо реже учитывает данные обстоятельства при вынесении решения о включении сведений в РНП.

Кроме того, проведенный анализ позволяет выявить высокую роль

судейского усмотрения при рассмотрении споров о внесении сведений в Реестр недобросовестных поставщиков: так, в отсутствие четких критериев, позволяющих определить добросовестность/недобросовестность участника закупки, суды зачастую склонны рассматривать данную категорию дел, руководствуясь собственными представлениями о справедливости, что приводит к возникновению ситуаций, когда аналогичные обстоятельства могут приниматься, либо не приниматься судом, в зависимости от контекста каждого дела. Так, на основе анализа правоприменительной практики можно отметить, что Арбитражным судом деловая репутация участника закупки принимается в качестве подтверждения добросовестности ограниченно, и лишь в совокупности с другими доказательствами, позволяющими оценить поведение юридического лица в рамках конкретной закупочной процедуры.

В целях снижения количества различных интерпретаций добросовестности при рассмотрении вопроса о включении сведений в Реестр недобросовестных поставщиков представляется целесообразным разработать обобщенных методических рекомендаций, а также издание обзоров правоприменительной практики судами различных округов и территориальными органами Федеральной антимонопольной службы.

### **3.3 Вопросы, связанные с применением ответственности за недобросовестное поведение участника**

В соответствии с положениями ст. 104 Закона о контрактной системе для участников закупочной процедуры, допустившей недобросовестное поведение при исполнении своих обязательств в рамках Федеральной контрактной системы предусмотрена мера ответственности в виде включения сведений в Реестр недобросовестных поставщиков сроком на два года. При этом, как было рассмотрено в рамках предыдущей главы, данная мера ответственности распространяется не только на само юридическое лицо, но и на его учредителей, а также членов коллективного/индивидуального исполнительного органа, а

также на аффилированные организации. Данная мера призвана обеспечить эффективность применяемой санкции: включение сведений о всех приведенных выше лицах в теория должно пресечь попытки обойти введенные ограничения.

Вместе с тем, необходимо отметить, что применение данной меры ответственности сопряжено сразу с несколькими проблемными вопросами, которые будут рассмотрены нами ниже.

Из буквального толкования положения ст. 104 Закона о контрактной системе и Правил ведения Реестра недобросовестных поставщиков следует, что сведения в отношении участника закупки включаются в Реестр сроком на двое года. При этом, такая мера может быть применена в случае уклонения участника закупки от заключения государственного контракта, либо его неисполнения/ненадлежащего исполнения. В то же время, необходимо отметить, что во всех трех рассматриваемых случаях мера ответственности для участника закупки одинаковая – два года ограничения экономической деятельности.

В то же время совершенно очевидно, что вина, допущенная участником закупки может быть различна и определяется различными факторами, в том числе имущественным/неимущественным ущербом, нанесенным государственному или муниципальному заказчику. Однако законодательство не делает различия между такими случаями. В результате, и в отношении организации, уклонившейся от заключения государственного контракта без серьезных последствий для государственного заказчика [58], и в отношении организации, причинившей в ходе исполнения государственного контракта заказчику колоссальный вред [39] будет применена одна и та же мера ответственности.

На несправедливость данного обстоятельства неоднократно указывалось в рамках судебных решений. Так, например, в Решении от 25.07.2023 по делу А56-наличие в действиях участника закупки порядка заключения государственного контракта, материалами дела не подтверждается умышленность данных действий, в связи с чем применение к нему санкции в виде включения в реестр

недобросовестных поставщиков сроком на два года является несоразмерным допущенному нарушению [81]. К аналогичным выводам пришел суд апелляционной инстанции в рамках Постановления от 18.07.2023 по делу А56-умышленного злостного нарушения условий государственного контракта.

Еще более интересная формулировка была применена судом апелляционной инстанции при рассмотрении дела А56-74668/2023. В рамках Постановления по указанному делу от 23.01.2024 года 13 арбитражный апелляционный суд указал, что «не усматривает в действиях Общества признаков недобросовестности в той мере, которая позволяла бы ставить вопрос об обоснованном включении его в Реестр недобросовестных поставщиков» [61]. Тем самым, суд апелляционной инстанции фактически указал на наличие неких градаций степени недобросовестности, при этом подчеркнув, что в рассматриваемом случае участник закупки не проявил недобросовестности в той степени, чтобы на два года утратить право участвовать в закупках в рамках Федеральной контрактной системы.

Таким образом, можно сделать вывод, что в отдельных случаях основанием для отмены Решения антимонопольного органа становится не ошибочность выводов Комиссии УФАС о наличии в действиях участника признаков недобросовестного поведения, а излишне строгая мера ответственности, несопоставимая с характером совершенного нарушения.

Нечастой, но достаточно резонансной категорией споров в рамках деятельности антимонопольного органа становятся споры, в рамках которых заявителями выступают лица, по их мнению ошибочно включенные в Реестр недобросовестных поставщиков. В ходе изучения судебной практики были выявлены три судебных дела, в рамках которых заявителями выступали физические лица, обжалующие решения Комиссии УФАС России по Санкт-Петербургу лишь в части включения в РНП их персональных данных. В первых двух случаях заявителем выступал экс-генеральный директор общества,



уклонившегося от заключения государственного контракта, в третьем случае – учредитель юридического лица, имеющий 51% акций общества.

С позиции действовавшего законодательства, во всех трех рассматриваемых случаях в действиях антимонопольного органа нарушения отсутствовали – и учредители, и члены индивидуальных/коллективных исполнительных органов подлежат включению в РНП в случае нарушения положений Закона о контрактной системе. Кроме того, как было указано в предыдущей главе настоящего исследования, на основании пп.а п.3 ч.3 ст. 104 Закона о контрактной системе в РНП включаются сведения о лицах, которые могут оказывать влияние на деятельность общества. При этом, в качестве критерия влияния законодателем установлено наличие у лица 25 и более процентов акций, долей или паев корпоративного юридического лица [100].

В рамках дела А56-93077/2022 [84] заявитель строил свою позицию на том, что уклонение участника закупки от заключения государственного контракта произошло 30.05.2022 года, в то время, как с указанной даты его полномочия, как генерального директора были прекращены, в связи с чем он не имел возможности оказать влияние на подписание государственного контракта. В свою очередь, антимонопольный орган ссылаясь на то, что в Едином государственном реестре юридических лиц сведения о заявителе, как о генеральном директоре общества все еще присутствовали на дату заседания Комиссии УФАС. Тем не менее, в связи с тем, что заявителем в суд были представлены доказательства (трудовая книжка с отметкой об увольнении от 30.05.2022) суд встал на его сторону, и обязал УФАС исключить сведения о физическом лице из Реестра. При этом, сведения о юридическом лице-участнике закупки были в Реестре оставлены.

Аналогичные выводы были сделаны Арбитражным судом Санкт-Петербурга и Ленинградской области при рассмотрении дела А56-113661/2022 с участием тех же сторон [85].

Иная ситуация сложилась при рассмотрении дела А56-58786/2023 [20], где заявителем выступил учредитель юридического лица и владелец 51% акций. Вместе с тем, несмотря на четкое подпадание под установленные законодателем

критерии, заявитель настаивает, что не имел возможности оказывать влияние на действия юридического лица, согласно уставу общества, все решения в рамках хозяйственной деятельности принимаются генеральным директором общества единолично. При этом, согласно правовой позиции заявителя, он также не имел возможности сменить генерального директора общества, поскольку, согласно уставу, для этого необходимо более 55% акций общества. В рамках судебного заседания представитель заявителя утверждал, что в результате конфликта, который возник на почве личной неприязни между генеральным директором общества и его доверителем, последний утратил какую-либо возможность влиять на деятельность юридического лица, хотя при этом и продолжил формально оставаться его учредителем и совладельцем. Представитель доверителя в судебных заседаниях также пояснил, что его доверитель неоднократно обращался к генеральному директору и призвал его прекратить недобросовестное поведение и наладить конструктивное сотрудничество. Вместе с тем, генеральный директор указанные обращения и требования либо игнорировал, либо ссылаясь на положения устава организации, согласно которым он является единоличным руководящим органом. Представитель заявителя пояснил, что, фактически, генеральный директор создает условия, в которых его доверитель будет вынужден продать ему свою долю в капитале общества. Также в качестве подтверждения своей позиции представитель заявителя представил споры между ним и обществом, в рамках которых он пытается истребовать у юридического лица документы о ведении хозяйственной деятельности и заключении сделок (А56-30400/2023; А56-65259/2022)

Решение по настоящему делу еще не вынесено: в настоящий момент суд первой инстанции отложил судебное заседание. Тем не менее, в случае удовлетворения исковых требований, указанное дело станет беспрецедентным.

В сложившейся ситуации разумным будет звучать предложение о совершенствовании существующего законодательства, в части дополнения критериев влияния на деятельность юридического лица.

Ранее мы подробно рассмотрели негативные последствия, которые

сопряжены со включением сведений в Реестр недобросовестных поставщиков. Также нами отмечалось, что включению в Реестр кроме юридического лица, непосредственно допустившего недобросовестное поведение, также подлежат сведения в отношении весьма широкого круга лиц – руководителей, учредителей и совладельцев данного предприятия и иных аффилированных лиц. Указанная мера призвана предотвратить попытки недобросовестного участника вернуться на рынок закупок до истечения двухлетнего срока нахождения сведений в РНП. Вместе с тем, на практике такая мера, невзирая на всю ее строгость, далеко не всегда бывают достаточно эффективными.

Самый простой способ обхода установленных ограничений – открытие нового юридического лица, созданного при участии иных учредителей, не фигурирующих в Реестре недобросовестных поставщиков.

Ярким пример подобного поведения мы можем наблюдать на примере серии судебных споров с Управлением федеральной антимонопольной службы по Санкт-Петербургу. В 2022 году Решением Комиссии Санкт-Петербургского УФАС России РНП-78-130/22 в Реестр недобросовестных поставщиков были включены сведения относительно ООО «АВМ» и его учредителя и генерального директора Максимова А.В. Решением Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 07.07.2022 по делу А56-41496/2022 законность позиции была подтверждена. В последующем 13 Арбитражный апелляционный суд и Арбитражный суд Северо-Западного округа согласились с позицией суда первой инстанции и отклонили апелляцию и кассацию общества [49]. Однако уже скоро ООО «АВМ» фактически вернулось на рынок, продолжив деятельность от имени ИП Максимовой Е.М. – супруги господина Максимова А.В. Поскольку ИП Максимовой Е.М. также были допущены при исполнении государственного контракта действия недобросовестного характера, сведения в отношении нее также были включены в Реестр недобросовестных поставщиков Решением Комиссии УФАС от 30.08.2022 по делу РНП 78-1069/22. В последующем обоснованность выводов антимонопольного органа была подтверждена Верховным судом Российской Федерации в рамках дела А56-

. Таким образом, несмотря на установленные ограничения, недобросовестная деятельность юридического лица фактически была продолжена. К сожалению, приведенный пример не является единичным – в большинстве случаев установить факт обхода ограничений лицами, включенными в РНП не представляется возможным по причине того, что учредителями нового юридического лица могут выступать не только родственники недобросовестного участника рынка, но и иные доверенные лица, а также просто недостаточно сознательные граждане, не связанные с недобросовестным участником родственными или иными формальными связями. В результате, возникает ситуация, при которой, в случае включения в РНП одной организации, участником рынка продолжает оставаться вторая (третья, четвертая, etc.) экономическая структура, которая по-прежнему тайно контролируется лицами, признанными недобросовестными участниками рынка государственных закупок.

Необходимо отметить, что в рассматриваемом случае фактически невозможно создать работающий юридический механизм, который бы мог полностью исключить возможность обхода установленных ограничений для юридических лиц, уличенных в недобросовестной поведении. К сожалению, приходится констатировать, что недостаточная правовая грамотность а также низкая сознательность и социальная ответственность части граждан будут приводить к тому, что у недобросовестных участников рынка практически всегда будет возможность продолжения деятельности в рамках Федеральной контрактной системы через третьих лиц. Вместе с тем, расширение перечня лиц, подлежащий включению в РНП на сегодняшний день нам представляется нецелесообразным, поскольку указанное расширение может способствовать превращению данной нормы в права в репрессивную, когда преследованию будут подвергаться лица, чью вину в недобросовестном поведении будет практически невозможно установить с необходимой степенью достоверности: например, родственники или иные лица, связанные с недобросовестным участником рынка.

### **3.4 Вопросы имущественной ответственности для антимонопольного органа за необоснованное включение сведений в Реестр недобросовестных поставщиков**

Как было рассмотрено в предыдущей главе настоящего исследования, включение в Реестр недобросовестных поставщиков является мерой неимущественной ответственности. В то же время, исследователями отмечается, что, в силу ограничений экономической деятельности, обусловленных нахождением в РНП сведений об участнике закупки, у последнего могут возникать последствия в виде упущенной выгоды.

В рамках публикации исследовательницы А.В. Хабенковой подробно рассмотрены те случаи, когда иски о возмещении упущенной выгоды предъявлялись участниками закупки к государственному и муниципальному заказчику [102]. Однако существующая судебная практика показывает, что аналогичные иски могут быть выдвинуты и по отношению к антимонопольному органу.

Так, в 2022 году ООО «Цербер» обратилось с исковым заявлением к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Санкт-Петербургу. В исковом заявлении общество указывало, что, поскольку ранее оно было необоснованно включено в Реестр недобросовестных поставщиков (незаконность действий УФАС подтверждалась Постановлением 13 Арбитражного апелляционного суда от 06.04.2022 по делу А56-80193/2021), у него возникли убытки в виде упущенной выгоды на сумму 4 391 106,95 рублей 95 копеек, а именно в виде незаключенных договоров за период с 23.08.2021 по 30.03.2022 на сумму 2 795 106,95 рублей 95 копеек, а также в виде расторгнутого договора на сумму 1 569 000 рублей 00 копеек.

Тем не менее, несмотря на то что договор, от заключения которого общество было признано уклонившимся действительно не был заключен с ним в дальнейшем, а на протяжении заявленного срока общество действительно не имело возможности заключать государственные контракты, суд первой

инстанции отказал заявителю в удовлетворении исковых требований. В последующем, законность указанного Решения была подтверждена Постановлением 13 арбитражного апелляционного суда.

В обоснование своей позиции суды первой и апелляционной инстанции сослались на то, что, согласно ст. 15, 16, 1064, 1069-1071, 1083 ГК РФ и статьей Бюджетного кодекса Российской Федерации «обязательным условием для взыскания убытков, причиненных неправомерными решениями, действиями (бездействием) государственных органов и их должностных лиц является установление, как юридического факта причинно-следственной связи между решениями, действиями (бездействием) государственного органа и его должностных лиц и наступившим вредом (убытком)» [61]. Вместе с тем, в рассматриваемом случае суды согласились с позицией УФАС, согласно которой «сам факт участия Общества в закупке не влечет немедленное заключение контракта, поскольку процедура подписания самого контракта включает в себя выполнение определенных действий, таких как, внесение обеспечения исполнения контракта, своевременное направление самого проекта контракта заказчику, а также сам факт подписания контракта. Таким образом, в указанном случае сам факт признания недействительными ненормативных актов, действий (бездействий) Управления не свидетельствует о том, что именно они явились причиной возникновения заявляемых Обществом требований» [61].

Кроме того, суды согласились с позицией УФАС относительно того, что при рассмотрении заявления о включении сведений в РНП Комиссия антимонопольного органа не разрешала вопрос о признании общества уклонившимся от заключения контракта, поскольку такое решение было принято заказчиком. Таким образом, отмена указанного решения лежала вне полномочий Комиссии УФАС, и относилась к исключительной компетенции заказчика, в связи с чем «сам факт признания судом недействительным решения Комиссии УФАС о рассмотрении сведений о включении в реестр недобросовестных поставщиков не отменяет факта уклонения Общества от заключения государственного контракта» [61].

Резюмируя, можно отметить, что на сегодняшний день взыскание с антимонопольного органа упущенной выгоды, возникшей в результате необоснованного включения сведений в Реестр недобросовестных поставщиков, является достаточно редкой категорией споров: в ходе анализа практики споров с УФАС России по Санкт-Петербургу было обнаружено только одно дело подобного рода за последние 4 года. В то же время, можно предположить, что редкость споров данной категории объясняется практически полным отсутствием перспектив для участника закупки взыскать упущенные выгоды, по причине отсутствия доказуемой причинно-следственной связи между решением комиссии УФАС и возникновением убытка у заявителя.

Подводя итоги главы, можно отметить следующее.

На сегодняшний день практические вопросы ведения Реестра недобросовестных поставщиков являются крайне актуальными для антимонопольного органа – споры по данной категории дел составляют значительную часть от общего объема дела Санкт-Петербургского УФАС России. В рамках данной главы на основе правоприменительной практики были выделены и подробно рассмотрены наиболее актуальные вопросы, связанные с практическими аспектами ведения РНП.

В рамках главы было установлено, что на сегодняшний день фактически отсутствует правовой механизм, позволяющий Федеральной антимонопольной службе включать сведения в Реестр недобросовестных поставщиков в тех случаях, если судами признаются необоснованным ранее принятое решение об отказе во включении данных сведений. Вместе с тем, с учетом того, что подобные решения регулярно выносятся судами, возникает ситуация правовой неопределенности, которая нуждается в срочном разрешении при помощи корректировки соответствующих норм права.

Также в рамках главы были выявлены основные доказательства, подтверждающие добросовестность участника закупочной процедуры: это наличие внесенного обеспечения, наличие доказательств намерения исполнения государственного контракта и деловая репутация общества, которая может

подтверждаться как исполненными ранее контрактами, так и благодарственными письмами. Кроме того, было установлено, что при рассмотрении вопроса о добросовестности поведения общества большую роль играет позиция государственного/муниципального заказчика. При этом, было также установлено, что суды гораздо охотнее, чем антимонопольный орган принимают описанные выше доказательства добросовестности и трактуют их в пользу участника закупки.

Также в рамках главы были рассмотрены актуальные вопросы, связанные с применением ответственности в отношении недобросовестных участников рынка в рамках Федеральной контрактной системы. Было отмечено, что существенной проблемой при вынесении решения о включении сведений в Реестр недобросовестных поставщиков является отсутствие дифференциации срока нахождения в Реестре в зависимости от степени вины участника. Такая ситуация приводит к тому, что за незначительное и серьезное нарушение законодательства в рамках Федеральной контрактной системы антимонопольный орган вынужден применять одну и ту же меру ответственности в виде включения сведений в Реестр недобросовестных поставщиков сроком на два года, что, в свою очередь влечет за собой отмену указанных решений, но не по основаниям выявленных нарушений в действиях контрольного органа, а по причине несогласия суда с излишне строгой мерой ответственности для участника закупки. Также в рамках главы были рассмотрены вопросы установления виновности лиц, сведения в отношении которых включаются в Реестр недобросовестных поставщиков, а также отмечено, что на сегодняшний день недобросовестные участники рынка закупок все еще имеют возможности для обхода установленных ограничительных мер. При этом, если в первых двух случаях нами был сделан вывод о необходимости корректировки действующего законодательства (установления дифференциации срока нахождения в РНП в зависимости от степени тяжести допущенного участником нарушения, а также уточнения критериев способности оказывать влияние на деятельность юридического лица), то в последнем случае мы были вынуждены



констатировать, что правовые возможности для усиления контроля за соблюдением ограничительных мер в отношении недобросовестных участников рынка фактически отсутствуют.

В заключительном параграфе главы были проанализированы аспекты, связанные с взысканием убытков в виде упущенных выгод с антимонопольного органа в случае необоснованного включения сведений в Реестр недобросовестных поставщиков. Анализ правоприменительной практики показал, что фактически подобные споры являются бесперспективными, поскольку участнику закупки необходимо доказать причинно-следственную связь между действиями антимонопольного органа и неполучением им прибыли, что на сегодняшний день не представляется возможным.

В заключении необходимо отметить, что проверенный анализ позволяет прийти к выводу, что в условиях существующих правовых пробелов антимонопольные органы и суды вынуждены фактически сами формировать правоприменительные нормы в ходе своей деятельности по достаточно большому количеству вопросов. Конкретизация законодательной базы, устранение ситуаций правовой неопределенности в сфере закупок в рамках Федеральной контрактной системы – вот те актуальные задачи, которые должны на сегодняшний день стоять перед представителями законодательной, исполнительной и судебной власти современной России.

## Заключение

В рамках настоящего исследования нами были рассмотрены теоретические и практические аспекты осуществления Федеральной антимонопольной службой Российской Федерации функций по осуществлению контроля правоотношений в рамках функционирования Федеральной контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг на примере ведения Реестра недобросовестных поставщиков.

В ходе исследования было установлено, что на сегодняшний день Федеральная антимонопольная служба является специфическим органом исполнительной власти Российской Федерации (федеральной службой), осуществляющим широкий перечень полномочий по контролю за соблюдением законодательства в сфере рекламы, защиты конкуренции, государственного оборонного заказа, закупок отдельными видами юридических лиц и Федеральной контрактной системы. К ведению ФАС России также отнесены полномочия по совершенствованию законодательства, а также мониторингу результатов реализации различных государственных программ в сфере развития конкуренции и демонополизации российской экономики.

В свою очередь, Федеральная контрактная система представляет собой особый комплекс правовых и экономических отношений, в рамках которых осуществляется взаимодействие между государственными/муниципальными заказчиками и представителями частного капитала, конечной целью которых является удовлетворение государственных и муниципальных нужд. Федеральная контрактная система характеризуется ориентированностью на удовлетворение государственных/муниципальных нужд, превалирование норм административного права (что логично проистекает из первой приведенной характеристики), а также использованием специализированного инструмента – Единой информационной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг, что повышает эффективность ее функционирования и способствует повышению прозрачности закупочных и контрольных процессов.

В ходе исследования было установлено, что в рамках Федеральной контрактной системы антимонопольный орган наделен полномочиями по применению специфичного вида санкции: включению сведений в отношении участника закупочной процедуры в Реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Было отмечено, что на сегодняшний день включение сведений в Реестр недобросовестных поставщиков является основной мерой ответственности за недобросовестные действия для участников рынка в рамках Федеральной контрактной системы. Нахождение сведений об юридическом лице в данном Реестре влечет за собой ограничение экономической деятельности, выраженное в невозможности участия в государственных и муниципальных закупках, проводимых в соответствии с Законом о контрактной системе, а также наносит ущерб деловой репутации.

Также в ходе анализа нормативно-правовых актов и теоретических работ был сделан вывод, что по своей правовой природе включения сведений в Реестр недобросовестных поставщиков представляет собой специальную санкцию, применяемую к участникам закупки, допустившим недобросовестное поведение по отношению к исполнению своих обязанностей перед государственным/муниципальным заказчиком, наравне с иными мерами гражданской ответственности, и имеющую признаки как частно-правовой, так и публично-правовой ответственности. При этом, в ходе исследования был сделан вывод, что отнесение включения сведений в РНП к административной ответственности является некорректным, поскольку, несмотря на наличие признаков такой ответственности, включение сведений в Реестр недобросовестных поставщиков не является санкцией за административное правонарушение и не регламентируется нормами КоАП РФ.

Анализ правоприменительной практики судов и органов исполнительной власти позволил выделить несколько актуальных вопросов, связанных с ведением Федеральной антимонопольной службой и ее территориальными органами Реестра недобросовестных поставщиков. Было установлено, что на сегодняшний день фактически отсутствует правовой механизм, позволяющий

Федеральной антимонопольной службе включать сведения в Реестр недобросовестных поставщиков в тех случаях, если судами признаются необоснованным ранее принятое решение об отказе во включении данных сведений. Вместе с тем, с учетом того, что подобные решения регулярно выносятся судами, возникает ситуация правовой неопределенности, которая нуждается в срочном разрешении при помощи корректировки соответствующих норм права.

Анализ правоприменительной практики также позволил выявить основные доказательства, используемые участниками закупки для подтверждения своей добросовестности в рамках заседания комиссии антимонопольного органа и судебных разбирательств. Было установлено, что такими доказательствами являются наличие внесенного обеспечения исполнения государственного контракта, наличие доказательств намерения исполнения государственного контракта и деловая репутация общества, которая может подтверждаться как исполненными ранее контрактами, так и благодарственными письмами. Кроме того, было установлено, что при рассмотрении вопроса о добросовестности поведения общества большую роль играет позиция государственного/муниципального заказчика. При этом, было также был сделан вывод, что на сегодняшний день суды гораздо охотнее, чем антимонопольный орган принимают описанные выше доказательства добросовестности и трактуют их в пользу участника закупки.

Также в рамках исследования было установлено, что на сегодняшний день крайне острым проблемным вопросом является отсутствие дифференциации срока включения в Реестр недобросовестных поставщиков в зависимости от степени тяжести вины участника закупок. Применение одинаковой меры ответственности к участникам, вне зависимости от характера его нарушения приводит к необоснованному ужесточению наказания для ряда участников закупок, что в последующем признается в качестве основания для отмены решения комиссии антимонопольного органа в судебном порядке.

Анализ правоприменительной практики также позволил сделать вывод, что

на сегодняшний день в уточнении также нуждается пп. а п.3 ч.3 ст. 104 Закона о контрактной системе, поскольку существующие критерии возможности влияния на деятельность корпоративного лица не всегда в полной степени позволяют определить круг лиц, подлежащих включению в Реестр недобросовестных поставщиков.

Кроме того, в ходе исследования было установлено, что, несмотря на достаточно широкий круг лиц, перечисленных в ч.3 ст. 104 Закона о контрактной системе, недобросовестные участники рынка все еще имеют возможность обходить ограничения, накладываемые на них после включения в РНП. При этом, был сделан вывод об отсутствии на сегодняшний день правовых механизмов, позволяющих эффективно препятствовать данным действиям экономических субъектов.

Также в ходе исследования было установлено, что участники закупки, необоснованно включенные в Реестр недобросовестных поставщиков фактически лишены возможности эффективно восстанавливать свои права путем взыскания с антимонопольного органа убытков в виде упущенной выгоды по причине недоказуемости причинно-следственной связи между действиями государственного органа и неполученным доходом.

В заключительной части работы также приводится вывод о том, что в настоящий день в условиях существующих правовых пробелов антимонопольные органы и суды вынуждены фактически сами формировать правоприменительные нормы в ходе своей деятельности по достаточно большому количеству вопросов.

На основании проведенного анализа научной литературы и правоприменительной практики можно вынести следующие предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы в сфере ведения Реестра недобросовестных поставщиков:

- установление дифференциации сроков нахождения в Реестре недобросовестных поставщиков в зависимости от тяжести проступка,

совершенного участником закупки, закрепить критерии такой дифференциации;

- закрепить правовой механизм включения сведений в Реестр недобросовестных поставщиков на основании решения суда. Наиболее разумным представляется предоставление государственному/муниципальному заказчику возможности повторно направить сведения в антимонопольный орган при помощи функционала ЕИС, с приложением вступившего в законную силу судебного акта;
- увеличить срок рассмотрения с антимонопольным органом обращения о включении сведений в Реестр недобросовестных поставщиков, закрепить за Комиссией антимонопольного органа право перенести рассмотрение данного обращения для дополнительной возможности ознакомления с материалами антимонопольного дела;
- дополнительно конкретизировать положения ч.3 ст. 104 Закона о контрактной системе, в части определения круга лиц, ответственных за недобросовестное поведение участника закупки.

Конкретизация законодательной базы, устранение ситуаций правовой неопределенности в сфере закупок в рамках Федеральной контрактной системы – вот те актуальные задачи, которые должны на сегодняшний день стоять перед представителями законодательной, исполнительной и судебной власти современной России.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Абрамов Р.С. Антимонопольные органы: функции, полномочия// Аллея науки, 2023, №5(80), С. 553-562
2. Адеянов М.А. Роль реестра недобросовестных поставщиков в повешении эффективности и прозрачности системы государственных и муниципальных закупок// International Journal of Humanities and Natural Sciences, vol.5-1, 2019, С.157-161
3. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // Консультант плюс, справочно-правовая система
4. Башлаков-Николаев И.В. Антимонопольные органы как квазисудебные органы административной юстиции// Законы России: опыт, анализ, практика, 2013, №12, С. 89-95
5. Белобородов М.В. Особенности наследования контрактных обязательств, В книге: Юридическая судьба бизнеса при расторжении брака и наследовании. Алборов С.В., Андреев В.К., Бабич М.И., и др. М., 2019. С. 264-
6. Белобородов М.В. Правовые аспекты применения законодательства о недобросовестности участника торгов в гражданском праве// Юридическая наука, 2021, №4, С.100-102
7. Беляева О.А Деловая репутация участников корпоративных закупок в контексте реестра недобросовестных поставщиков// Журнал российского права, 2018, С. 54-63
8. Берман А.М. Значение вины в рамках включения в Реестр недобросовестных поставщиков// Образование и право, 2018, №7, С. 147-153
9. Валиуллина Р.Р. Включение участника в реестр недобросовестных поставщиков в рамках закона о контрактной системе// Вестник науки и творчества, 2020, С. 11-15

10. Воскобойников А.Г. Включение в реестр недобросовестных поставщиков как последствие уклонения от заключения государственного контракта// Аграрное и земельное право. 2019. № 4(172), С. 54-57

11. Зайнуллина Э.Р., Павлов С.Ю. Особенности природы полномочий антимонопольного органа// Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации. Сборник статей международной научно-практической конференции. 2017. с. 154-158.

12. Закон РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 (ред. от 26.07.2006) «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 18.04.1991. № 16. Ст. 499.

13. Зырянов С.М., Мараев К.М. Признание недобросовестным поставщиком - мера административной ответственности// Вестник Нижегородской академии МВД России, 2019, № 4 (48), С. 139-144

14. Иванова Н.А. Решение и предписание антимонопольного органа как объекты оспаривания в арбитражном суде// Актуальные проблемы российского права, 2020, Т. 15, № 2, С. 113—124.

15. История антимонопольного регулирования в России// Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации [Электронный ресурс] URL:<https://fas.gov.ru/pages/about/overview/istoriya-antimonopolnogo-regulirovaniya-v-rossii.html> (дата обращения: 15.02.2024)

16. Кабытов П.П. Административно-правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, Дисс. Канд. юр. наук: 12.00.14, 2021, 208 с.

17. Карточка дела А56-113071/2022 в системе «Электронное правосудие» [Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/07b1beef-1394-4050-a388-d020a5143c72>(Дата обращения: 28.02.2024)

18. Карточка дела А56-78138/2022 в системе «Электронное правосудие» [Электронный ресурс] URL <https://kad.arbitr.ru/Card/c8251cb0-1ec1-4b18-ba38-6a1834320dfc> (Дата обращения: 28.02.2024)



19. Карточка дела А56-80193/2021 в системе «Электронное правосудие» [Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/4a9fada2-a19f-4ed1-944c-72929600f622> (Дата обращения: 28.02.2024)

20. Карточка дела А56-58786/2023 в системе «Электронное правосудие» [Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/fc362406-dd2c-431f-a9bb-84efef92392c> (Дата обращения: 28.02.2024)

21. Кванина В.В. Реестр недобросовестных поставщиков как способ диффамации предпринимателей// Вестник Омского университета. Серия «Право» № 4 (49). С. 88–92.

22. Кинев А.Ю. Антимонопольные органы в структуре органов исполнительной власти: основы правового положения и проблемы развития взаимодействия// АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА Монография. Под общей редакцией С.А. Старостина. Москва, 2022, 408 с.

23. Кичик К.В., Государственный (муниципальный) заказ как средство государственного регулирования экономики: правовые вопросы, Дисс. Канд. юр. наук: 12.00.03, 2011, 251 с.

24. Колпаков К.И. Правовой статус территориальных органов федеральной антимонопольной службы в субъектах Российской Федерации// Студенческий вестник, 2023, №20-7(259), С. 7-8

25. Контарева А.Ю. Как госзаказ влияет на инновационные системы российских регионов (случай Республики Татарстан)// СОЦИОЛОГИЯ НАУКИ И ТЕХНОЛОГИЙ. 2015. Том 6. № 4, С. 164-176

26. Кустов Р.Р. Проблемы договорных отношений государственного заказчика в контрактной системе в сфере государственных закупок [Электронный ресурс] URL: <http://synergy-journal.ru/archive/article6601> дата обращения: 04.04.2021)

27. Левицкий Д. В. Проблема определения добросовестности поставщиков при проведении государственных и муниципальных закупок// Инновационная наука, 2019, №12, С. 71-75

28. Липинский Д. А., Чуклова Е. В. К вопросу о дифференциации ответственности и альтернативных санкциях за нарушения антимонопольного законодательства// Власть Закона, 2017, № 4 (32), С.21-32

29. Максимов С.В. Уроки 15-летия Федеральной антимонопольной службы// Российское конкурентное право и экономика, 2019, № 1 (17), С. 5-7

30. Мараев К.Е., Василенко Г.Н. О подходе к контрольной деятельности антимонопольного органа в сфере закупок. Вестник Московского университета МВД России. 2019;(6), С. 250–253.

31. Медведева А.М. Проблемы договорных отношений государственного заказчика в контрактной системе в сфере государственных закупок// В сборнике: Сборник трудов. Сборник статей. Симферополь, 2020. С.

32. Мелешкина А.И. Роль антимонопольных органов в системе антимонопольного комплаенса: опыт развитых стран// Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. 2015. Т. 7. № 3 (17). С. 39-48.

33. Мерзлякова Н.В. Федеральная Антимонопольная служба, как орган уполномоченный на ведение Реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)// Актуальные вопросы деятельности уголовно-исполнительной системы на современном этапе: проблемы и перспективы. Сборник научных трудов. Под общей редакцией А.А. Середина. Вологда, 2019. С. 97-101.

34. Москалева Д.О. О сущности экономической системы современного российского общества// ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ, 2011, № 3, С. 20-22

35. Наши программы обучения//Официальный сайт Учебно-методического центра ФАС России [Электронный ресурс] URL: <https://emc-fas.ru/obuchenie/>(Дата обращения: 19.02.2024)

36. Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд за 2017 г.: утв.

Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28 июня 2017 г.  
//Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2017. № 12.

37. Объем госзакупок в РФ за девять месяцев 2023 года вырос на 11%//  
INTERFAX.RU, Москва, 30 октября 2023, [Электронный ресурс]URL  
:<https://www.interfax.ru/business/928337> (Дата обращения: 28.02.2024)

38. Определение Верховного суда No 307-ЭС23-29543 от 16.02.2024  
[Электронный ресурс] URL: [https://ras.arbitr.ru/Document/Pdf/eebcfdcb-bfa1-45de-2022\\_\\_20240216.pdf?isAddStamp=True](https://ras.arbitr.ru/Document/Pdf/eebcfdcb-bfa1-45de-2022__20240216.pdf?isAddStamp=True) (Дата обращения: 19.02.2024)

39. Определение Верховного суда от 14.02.2024 307-ЭС24-148  
[Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/07b1beef-1394-4050-a388-d020a5143c72>(Дата обращения: 28.02.2024)

40. Определение Верховного суда от 30.05.2016 по делу А23-1510/2015  
[Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/929aba6d-23aa-4b6e-af60-e680e70b8b31> (дата обращения: 15.02.2024)

41. Орлов А. Д. О некоторых проблемах рассмотрения споров, связанных  
с контрактной системой // Проблемы экономики и юридической практики. 2020.  
Т. 16. № 6. С. 266-269.

42. Павлов Д.М. Включение в Реестр недобросовестных поставщиков  
(подрядчиков, исполнителей) как дополнительная мера ответственности  
участников закупок для государственных и муниципальных нужд//Образование  
и право, 2019, №8, С.72-75

43. Пасынкова Е.М., Переберина И.Е., К вопросу о неимущественных  
последствиях отказа от исполнения государственного контракта//Юридические  
науки, 2022 [эл. ресурс] URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-neimuschestvennyh-posledstviyah-otkaza-ot-ispolneniya-gosudarstvennogo-kontrakta/pdf> (Дата обращения 12.02.2024)

44. Письмо ФАС России ДФ/56739/23 от 17.07.2023 «О рассмотрении  
обращения». [Электронный ресурс] URL: <https://base.garant.ru/76011109/> (Дата  
обращения: 19.02.2024)

45. Письмо> ФАС России от 06.08.2015 N АЦ/40483/15"По вопросам о правовых последствиях в связи с включением сведений об участнике закупки в реестр недобросовестных поставщиков после подачи заявки на участие в закупке и в период исполнения контракта на поставку товара, выполнения работы или оказания услуги" [Электронный ресурс] URL : [https://www.consultant.ru/law/podborki/rastorzhenie\\_kontrakta\\_s\\_nedobrosovestnym\\_postavschikom/](https://www.consultant.ru/law/podborki/rastorzhenie_kontrakta_s_nedobrosovestnym_postavschikom/) (дата обращения: 18.02.2024)

46. Письмо ФАС России от 28.03.2014 N ИА/11604/14 «По вопросам рассмотрения обращений о включении в реестр недобросовестных поставщиков сведений о недобросовестных поставщиках (подрядчиках, исполнителях), контракты с которыми расторгнуты в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением ими условий контрактов»// Консультант плюс: справочно-правовая система

47. Полторецкий С.В. Роль антимонопольного органа в ведении Реестра недобросовестных поставщиков: юридические и организационные основы// Органы государственной власти в системе правозащитной деятельности на современном этапе: Сборник научных трудов VI Национальной научно-практической конференции 22 декабря 2022 г., 2022, С. 368

48. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 31.08.2021 по делу А56-19574/2020 [Электронный ресурс] URL : <https://kad.arbitr.ru/Card/e7bd7dad-85f5-4821-94f7-2cf374d42ca1>(Дата обращения:

49. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 02.02.2023 по делу А56-41496/2022 [Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/363379d5-815e-4211-89a7-6df17ce0fba7> (Дата обращения: 28.02.2024)

50. Постановление 13 Арбитражного апелляционного суда от 26.02.2024 по делу А56-69912/2023[Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/363379d5-815e-4211-89a7-6df17ce0fba7> (Дата обращения: 28.02.2024)

51. Постановление 13 Арбитражного апелляционного суда от 17.05.2023 по делу №А56-94740/2022 [Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/04791f89-c026-47cc-af3c-b42af0bb1468> (Дата обращения:

52. Постановление 13 Арбитражного апелляционного суда от 22.05.2023 по делу А56-123837/2022[Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/564e35df-44b9-4370-9373-ea2f522d90f4> (Дата обращения: 28.02.2024)

53. Постановление 13 Арбитражного апелляционного суда от 27.02.2024 по делу А56-57210/2023[Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/c4fba2e2-0031-48a5-bfbb-730cf5c397a6>(Дата обращения:

54. Постановление 13 Арбитражного апелляционного суда от 09.09.2021 года по делу А56-111470/2020 [Электронный ресурс] URL: обращения: 28.02.2024)

55. Постановление 13 Арбитражного апелляционного суда от 21.07.2022 по делу А56-120072/2021 [Электронный ресурс] URL:

56. Постановление 13 Арбитражного апелляционного суда от 21.07.2022 по делу А56-120072/2021 [Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/6696f2c2-02cd-41ef-812c-fb734e5c4d21> (Дата обращения:

57. Постановление 13 Арбитражного апелляционного суда от 02.03.2023 по делу А56-58096/2022 [Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/e7044b51-54a6-44db-8adc-26a7b5d1c6f5> (Дата обращения: 28.02.2024)

58. Постановление 13 Арбитражного апелляционного суда от 03.10.2023 по делу А56-92564/2022 [Электронный ресурс] URL:

<https://kad.arbitr.ru/Card/fd5f0e5b-320a-44e2-929c-87166cac0f5b> (Дата обращения:

59. Постановление 13 Арбитражного апелляционного суда от 18.07.2023 по делу А56-123071/2022 [Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/708135ad-738d-4a07-a654-9b9e72c50528> (Дата обращения: 28.02.2024)

60. Постановление 13 Арбитражного апелляционного суда от 19.07.2023 по делу А56-42328/2022 [Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/708135ad-738d-4a07-a654-9b9e72c50528> (Дата обращения: 28.02.2024)

61. Постановление 13 Арбитражного апелляционного суда от 02.05.2023 по делу А56-104594/2022 [Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/card/45b89c07-4205-42a2-805b-d50afb0c4964> (Дата обращения: 28.02.2024)

62. Постановление Правительства РФ от 12 июля 1999 г. N 793 "Об утверждении Положения о Министерстве Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства// Гарант плюс, справочно-правовая система

63. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 331 (ред. от 31.08.2023) "Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе"[ Электронный ресурс] [https://fas.gov.ru/pages/pp\\_FAS](https://fas.gov.ru/pages/pp_FAS)(дата обращения:

64. Постановление Правительства РФ от 27.01.2022 N 60 (ред. от 16.08.2023) "О мерах по информационному обеспечению контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, по организации в ней документооборота, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации"// Консультант плюс, справочно-правовая система

65. Правила ведения Реестра недобросовестных поставщиков. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. N 1211. // Консультант плюс, справочно-правовая система

66. Правила направления заказчиками сведений о недобросовестных участниках закупки и поставщиках (исполнителях, подрядчиках) в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на ведение Реестра недобросовестных поставщиков. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. N 1211 // Консультант плюс, справочно-правовая система

67. Решение Арбитражного города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 23.04.2021 по делу А56-19347/2021 [Электронный ресурс] URL : <https://kad.arbitr.ru/Card/ae413a08-4c93-4679-b7c5-997a2bc806bd> (Дата обращения: 28.02.2024)

68. Решение Арбитражного города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 05.12.2023 по делу А56-100369/2023 [Электронный ресурс] URL : <https://kad.arbitr.ru/card/277ae494-2dbd-4fbc-9e0c-45d37b107c34>(Дата обращения:

69. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области по делу А56-102472/2023 от 28.12.2023 [Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/card/6bcf6314-a6be-4552-bc25-7885b0e0bf41>(Дата обращения:

70. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области по делу А56-102472/2023 от 28.12.2023 [Электронный ресурс] URL:

71. Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 02.10.2023 по делу А56-52210/2023 [Электронный ресурс] URL: обращения: 28.02.2024)

72. Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 05.10.2023 по делу А56-69912/2023[Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/363379d5-815e-4211-89a7-6df17ce0fba7> (Дата обращения: 28.02.2024)

73. Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 22.11.2023 по делу А56-45080/2023[Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/f2b7bc4d-d548-45de-a16d-63349dd7f9d0>(Дата обращения: 28.02.2024)

74. Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 30.12.2023 по делу А56-85784/2023 [Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/11951ba0-ddcd-4ec4-969a-8ccb9f072b83> (Дата обращения: 28.02.2024)

75. Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 30.12.2022 по делу А56-101152/2022 [Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/a96c96ee-7096-477d-947e-b61154d54447> (Дата обращения: 28.02.2024)

76. Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 14.04.2023 по делу А56-132641/2022 [Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/a96c96ee-7096-477d-947e-b61154d54447> (Дата обращения: 28.02.2024)

77. Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 18.08.2023 по делу А56-52250/2023 [Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/6f882691-fbec-4330-92a4-4fe208eeb6e5> (Дата обращения:

78. Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 11.10.2023 по делу А56-56173/2023 [Электронный ресурс] URL:

79. Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 21.09.2021 по делу А56-17541/2021 [Электронный ресурс] URL:



f01-401e-9e29-b7c2afc74c31 (Дата обращения: 28.02.2024)

80. Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 10.03.2023 по делу А56-97984/2022 [Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/001ec943-7ade-4e35-bf1f-6c7ca4eb2fd2> (Дата обращения:

81. Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 25.07.2023 по делу А56-33834/2023 [Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/21e72e8f-fa50-4c85-95af-a630a913cde5> (Дата обращения:

82. Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 28.12.2023 по делу А56-68766/2023 [Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/e1530a54-34ec-49c2-ba36-f121194de03e> (Дата обращения: 28.02.2024)

83. Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 02.10.2023 по делу А56-52210/2023 [Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/d45bbb61-42f8-4316-bf48-b23fcc3e2cd2> (Дата обращения: 28.02.2024)

84. Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 31.03.2023 по делу А56-93077/2022 [Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/2c0b8281-b46d-4db6-a55b-f2bbea942f17> (Дата обращения: 28.02.2024)

85. Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 12.06.2023 по делу А56-113661/2022 [Электронный ресурс] URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/347779bb-65ec-4b99-a552-f9d3bc83298a> (Дата обращения: 28.02.2024)

86. Решение Комиссии Санкт-Петербургского УФАС России по Санкт-Петербургу по делу № РНП-78-1232/22 о рассмотрении сведений о включении в реестр недобросовестных поставщиков от 30.09.2022 [Электронный ресурс] URL:

<https://zakupki.gov.ru/epz/unscheduledinspection/card/documents.html?reestrNumber=202200114959012798> (Дата обращения: 28.02.2024)

87. Решение Комиссии Санкт-Петербургского УФАС России по Санкт-Петербургу по делу № РНП-78-1903/23 о рассмотрении сведений о включении в реестр недобросовестных поставщиков от 27.12.2023 [Электронный ресурс] URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/controlresult/card/documents-info.html?icrRevisionId=997573> (Дата обращения: 28.02.2024)

88. Решение Комиссии Санкт-Петербургского УФАС России по Санкт-Петербургу по делу № РНП-78-1901/23 о рассмотрении сведений о включении в реестр недобросовестных поставщиков от 27.12.2023 [Электронный ресурс] [info.html?icrRevisionId=995628](https://zakupki.gov.ru/epz/controlresult/card/documents-info.html?icrRevisionId=995628)(Дата обращения: 28.02.2024)

89. Родина Е.Н. История развития государственного заказа в России// Вестник магистратуры. 2014. №2(29), С. 107-111

90. Родионова А.А. 30 лет антимонопольным органам: взгляд в будущее. Антимонопольное регулирование 2050// «Символ науки», 2021, №3 С. 102-106

91. Стенограмма заседания Правительства Российской Федерации №5 (2020 год) [Электронный ресурс] URL:

92. Соколовская Ю.Г. Проблемы доказывания надлежащего исполнения условий контракта при рассмотрении сведений о включении в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) // Вестник Университета «Кластер». Электронный научный журнал. 2022. № 3(3). С. 156–

93. Солодовников, С. Ю. Общественно-экономическая формация // Экономическая наука сегодня: сб. науч. ст., 2020, Вып. 12, С. 135–142.

94. Стенограмма заседания Правительства Российской Федерации №5 (2020 год) [Электронный ресурс] URL: <http://government.ru/meetings/39001/stenograms/> (дата обращения: 04.04.2022).

95. Тищенко В. А. Правовая природа реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)// *Baikal Research Journal*, 2018, Т. 9, 4. — DOI: 10.17150/2411-6262.2018.9(4).20.

96. Тищенко В.А. Сравнительно-правовое исследование реестров недобросовестных участников конкурентных процедур, урегулированных федеральными законами "о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", "о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц", а также Земельным, Жилищным и Лесным кодексами Российской Федерации//*Baikal Research Journal*. – 2018. – Т. 9, № 2. – DOI: 10.17150/2411- 6262.2017.9(2).20.

97. Толстова И.Э., Чепурная Е.В., Афанасьева Т.А. Государственный контроль в сфере закупок, Сер. Живая экономика. Новосибирск, 2022, 143 с.

98. Указ Президента Российской Федерации от 21.01.2020 № 21 "О структуре федеральных органов исполнительной власти"[ Электронный ресурс] URL:<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202001210023?index=2&rangeSize=1> (Дата обращения: 15.02.2024)

99. Управление государственными и муниципальными закупками// Сайт Санкт-Петербургского государственного университета [Электронный ресурс] <https://spbu.ru/postupayushchim/programms/dopolnitelnyeprogrammy/upravlenie-gosudarstvennymi-i-municipalnymi>(Дата обращения: 19.02.2024)

100. Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" от 05.04.2013 N 44-ФЗ // Консультант плюс, справочно-правовая система

101. Филиппов А.В. Пути совершенствования системы государственных органов антимонопольного регулирования и их деятельности// Научный электронный журнал Меридиан. 2020. № 7 (41). С. 48-50.

102. Хабенкова В.А Внесение в реестр недобросовестных поставщиков: кто возместит убытки?// Современная наука. 2017. т. 8. № 1-3, С 39-42

103. Цыганов А.Г. Антимонопольные органы России (история создания и развития)// © Российское конкурентное право и экономика, 2020, №3(23), С.11-

104. Чваненко Д.А. Государственный контракт как особая модель гражданско-правового договора, Дисс. Канд. юр. наук: 12.00.03, 2021, 256 с.

105. Чваненко Д. А. Правовая природа реестра недобросовестных поставщиков // Юрист, 2014, № 24., С. 22–26.

106. Ширяев И.В. Пределы полномочий антимонопольного органа: актуальные вопросы судебной арбитражной практики// Экономическое правосудие на Дальнем Востоке России, 2017, №2(9), С. 49-56

107. Щербаков Я. Е. Правовая природа меры юридической ответственности по включению в реестр недобросовестных поставщиков информации об участнике закупок // Проблемы права, 2015. № 1 (49). С. 132–

108. Яковлев Г.Д., Власова Е.Л., Проблемы реализации полномочий антимонопольных органов//Теория и практика современной науки, 2021, №3 (69), С. 192-196

109. Ян И Роман Гоголя «Мертвые души» в литературоведении Китая// Мир науки, культуры, образования, 2021, №4 (89), С. 490-492

110. Alena Spiridonova & Edvardas Juchnevicius, Price Algorithms as a Threat to Competition Under the Conditions of Digital Economy: Approaches to Antimonopoly Legislation of BRICS Countries, 7(2) BriCs law Journal 94–117 (2020)

111. Capelik, V. Antimonopoly policy and monopoly regulation in Russia / V. Capelik, B. Slay // De-Monopolization and Competition Policy in Post-Communist Economies, 2019. – P. 57-88. – DOI 10.4324/9780429046711-3

112. Mamedova, N. A. Efficiency of antimonopoly service in the exercise of procurement control// International Journal of Advanced Research in Engineering and Technology. – 2019. – Vol. 10, No. 2. – P. 612-623. – DOI 10.34218/IJARET.10.2.2019.058.

113. Podkolzina, I. M. antimonopoly regulation of economy of Russia // Россия и Европа: связь культуры и экономики : Материалы XIX международной научно-практической конференции, Прага, 20 ноября 2017 года / Отв. редактор Уварина Н.В. – Прага: World Press s.r.o., 2017. – P. 326-327.

114. Wang, X. China's Antimonopoly Law Enforcement in the Digital Economy /, Ya. Gao // Antitrust Bulletin. – 2022. – Vol. 67, No. 4. – P. 562-578. – DOI