

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

НИЖЕГОРОДСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

На правах рукописи

КЕЧИН Роман Вячеславович

**ЮРИСДИКЦИОННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ
АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ЗАКУПОК**

**Специальность 5.1.2. – Публично-правовые
(государственно-правовые) науки**

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:

Демичев Алексей Андреевич,

доктор юридических наук, профессор

Нижний Новгород – 2026

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ЮРИСДИКЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ФАС РОССИИ	23
<i>§ 1. Административная юрисдикция, административно-юрисдикционная деятельность и юрисдикционные полномочия: проблемы соотношения и разграничения применительно к деятельности ФАС России в сфере закупок</i>	23
<i>§ 2. Понятие и признаки юрисдикционных полномочий ФАС России</i>	47
<i>§ 3. Нормативно-правовое регулирование юрисдикционных полномочий Федеральной антимонопольной службы России в сфере государственных закупок: становление и система источников</i>	62
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ЮРИСДИКЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ФАС РОССИИ	78
<i>§ 1. Рассмотрение жалоб ФАС России в сфере государственных закупок: порядок, сроки и гарантии</i>	78
<i>§ 2. Порядок проведения внеплановых и плановых контрольных мероприятий в сфере государственных и муниципальных закупок</i>	103
<i>§ 3. Формирование и ведение реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)</i>	132
<i>§ 4. Реализация юрисдикционных полномочий ФАС России при рассмотрении дел об административных правонарушениях в сфере закупок</i>	160
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	208
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	219

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В современной системе государственных и муниципальных закупок¹ Федеральная антимонопольная служба России (далее - ФАС России) утвердила себя в качестве одного из главных центров публичной власти.

Именно полномочия ФАС России как органа публичной власти позволяют обеспечивать выявление и пресечение нарушений, связанных с размещением информации о государственных закупках, разрешением конфликтов между участниками закупок и заказчиками, восстановлением нарушенных прав и применением мер административной ответственности. Осуществление надлежащим образом ФАС России юрисдикционных полномочий в условиях постоянно возрастающей сложности нормативно-правовой базы, цифровизации процедур и огромных масштабов закупок способствует эффективности расходования бюджетных средств, поддержанию уровня конкуренции среди участников в сфере закупок и их доверия к системе административного регулирования и правовой защиты.

Это также позволяет ФАС России своевременно реагировать на поступающие от участников закупок жалобы, количество которых остается значительным. Например, только за 2025 год ФАС России было получено больше 51 500 жалоб, рассмотрено по существу 41 840 из них. 38,9% от общего числа поступивших в ФАС России жалоб (16 311) были признаны обоснованными (полностью или частично). Показатели за предыдущий год немного ниже, хотя все равно существенны по своему количеству. Получена 39 201 жалоба, 31 769 из

¹ В дальнейшем для удобства мы будем использовать словосочетание «государственные закупки», подразумевая под ними обобщенно всю систему государственных и муниципальных закупок.

которых рассмотрены по существу, 12 659 (39,8%) признаны обоснованными, и вынесено 11 251 предписание о соблюдении требований².

Проводимые в рамках реализации ФАС России своих полномочий проверки деятельности заказчиков (плановые или внеплановые) способствуют своевременному выявлению совершаемых в рамках закупочных процедур нарушений. Так, в 2025 году проверки были осуществлены в отношении 30 732 процедур отбора поставщиков. В результате было выявлено 7 311 нарушений процедур закупок, что составило 24%, и вынесено более 14 000 предписаний, направленных на устранение выявленных нарушений. Кроме того, по итогам рассмотрения обращений заказчиков ФАС России принято 15 165 решений о включении таких сведений в реестр недобросовестных поставщиков (далее – РНП, реестр). Из них в 13 025 случаях (85,8%) основанием для принятия решения послужило одностороннее расторжение контракта³.

Приведенные показатели указывают на определенные проблемы регулирования, относящиеся к предмету настоящего исследования и требующие своего решения. Во-первых, доля необоснованных жалоб составляет большую часть от их общего количества и остается примерно на одном уровне из года в год - 57,5% в 2023 году, 60,2% в 2024 году и 61,1% в 2025 году⁴. Такая устойчивость показывает не на случайные колебания результатов правоприменения, а скорее на структурные несоответствия между тем, как участники процесса закупок и сотрудники антимонопольной службы понимают предмет административного обжалования из-за недостатков нормативного описания всей юрисдикционной процедуры.

Во-вторых, изменение количества обращений обусловлено не столько состоянием соблюдения законодательства в сфере государственных закупок, сколько изменением условий и требований допуска участников к

² ФАС рассмотрела более 39 тысяч жалоб от участников закупок в 2024 году // URL: <https://fas.gov.ru/news/33751> (дата обращения: 16.08.2026).

³ ФАС подвела итоги контрольной деятельности в сфере закупок // URL: <https://fas.gov.ru/news/34514> (дата обращения: 16.08.2026).

⁴ В 2023 году в ФАС поступило 53 955 жалоб от участников госзакупок // URL: <https://fas.gov.ru/news/33030> (дата обращения: 16.08.2026).

административной защите. В частности, после издания разъяснений ФАС России от 29 декабря 2023 года № МШ/112518/23⁵, существенно ограничивающих рассмотрение жалоб лиц, чьи права не могут нарушаться действиями заказчика, процент отклоненных обращений по состоянию на январь 2024 года достиг 10,6%, в то время как общее количество поступивших жалоб сократилось на 27,3%⁶.

Таким образом, акт, который формально не является нормативно-правовым, сужает круг субъектов, компетентных инициировать проверку законности закупочной процедуры и обращаться за ее пересмотром, и это, в свою очередь, ставит под сомнение нормативно-правовую обоснованность требований к использованию таких юрисдикционных форм защиты прав.

В-третьих, наличие 15 000 решений в год о включении хозяйствующих субъектов в реестр недобросовестных поставщиков (далее - РНП) приводит к запрету их участия в процедурах закупок в течение двух лет, законодатель не позиционирует эту меру как административное наказание, и она не сопровождается процессуальными гарантиями, характерными для производства по делам об административных правонарушениях.

Вместе с тем содержание, структура и пределы юрисдикционных полномочий ФАС России, их соотношение с административной юрисдикцией, административно-юрисдикционной деятельностью, а также с контрольными и надзорными функциями остаются недостаточно нормативно определенными, а кроме того вызывают дискуссии на доктринальном уровне. В законодательстве используются конструкции «юрисдикция», «рассмотрение дел», «рассмотрение жалоб», «контроль», тогда как категория «юрисдикционные полномочия» практически не применяется и не имеет нормативного закрепления. Это затрудняет разграничение компетенции органов публичной власти, в том числе ФАС России и Федерального казначейства (далее - Казначейство), усложняет

⁵Письмо Федеральной антимонопольной службы от 29.12.2023 № МШ/112518/23 «Разъяснения по вопросам принятия жалоб к рассмотрению» // СПС КонсультантПлюс. (дата обращения 12.01.2026).

⁶ ФАС: с 2024 года служба не рассматривает жалобы от лиц, чьи права и законные интересы не могут быть нарушены действиями заказчиков в рамках 44-ФЗ // URL: <https://fas.gov.ru/news/33063> (дата обращения: 16.08.2026).

квалификацию конкретных полномочий как юрисдикционных либо контрольных и приводит к фрагментарности процессуальных гарантий защиты прав участников закупок.

Особую значимость указанная проблема приобретает применительно к деятельности ФАС России в сфере закупок, где в рамках единой компетенции сочетаются различные по своей правовой природе полномочия. Среди них полномочия по рассмотрению жалоб, проведению плановых и внеплановых контрольных мероприятий, выдаче предписаний, ведению реестра недобросовестных поставщиков и рассмотрению дел об административных правонарушениях в сфере государственных закупок. Отсутствие четкой теоретической модели юрисдикционных полномочий и их процессуальных форм порождает риск восприятия этой деятельности как набора разрозненных функций, а не как единого юрисдикционного цикла в контрактной системе. Указанные обстоятельства определяют необходимость комплексного правового исследования юрисдикционных полномочий ФАС России в сфере государственных закупок, их места в системе публичной власти, структуры, источников нормативного закрепления и особенностей реализации.

Степень разработанности научной проблемы. Юрисдикционные полномочия ФАС России в сфере государственных закупок как самостоятельный предмет комплексного научного исследования в отечественной доктрине до настоящего времени не рассматривались. При этом значительный массив работ посвящен смежным проблемам административной юрисдикции, административного процесса и деятельности антимонопольного органа.

Так, фундаментальные основы административной юрисдикции и административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти разрабатывались в трудах таких ученых, как Д.Н. Бахрах, Н.Г. Салищева, А.П. Шергин, И.А. Галаган. Природа и сущность юрисдикции органов публичной власти через категорию компетенции исследовались Ю.А. Тихомировым. Проблемам современного понимания административной юрисдикции посвятили свои работы О. В. Панкова, А.Ю. Якимов.

Теоретические и практические аспекты административной ответственности и производства по делам об административных правонарушениях нашли отражение в трудах П.П. Серкова, Б.В. Россинского. Вопросы административно-деликтных отношений как системной категории разрабатывались В.В. Денисенко, В.А. Кругловым. Общим проблемам юрисдикционного процесса как самостоятельного вида правового процесса посвятил свои работы М.В. Максютин.

Кроме того, в работах исследователей затрагиваются общие вопросы системы и структуры административного права России, источников административно-правового регулирования и полномочий органов исполнительной власти, которым уделяли внимание в своих трудах А.П. Алехин, Ю.М. Козлов, Ю.Н. Старилов (учебные и монографические исследования по административному праву России), Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов, Ю.А. Тихомиров.

Вместе с тем вопрос о том, как именно складывается и функционирует совокупность юрисдикционных полномочий ФАС России в единый механизм публично-властного реагирования в контрактной системе, до настоящего времени комплексно не исследовался. Категория «юрисдикционные полномочия» используется в доктрине фрагментарно применительно к деятельности антимонопольного органа; соответствующие вопросы затрагиваются лишь эпизодически – при анализе жалобного производства, отдельных аспектов контроля, института реестра недобросовестных поставщиков или административной ответственности в сфере государственных закупок.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является установление закономерностей формирования и развития юрисдикционных полномочий ФАС России в сфере государственных закупок, а также выявление их специфических черт, структуры и особенностей реализации в системе публичной власти.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач:

1) раскрыть содержание и соотношение категорий «административная юрисдикция», «административно-юрисдикционная деятельность» и

«юрисдикционные полномочия», обосновав их иерархическую взаимосвязь как уровней реализации публичной власти, и на этой основе установить критерии разграничения юрисдикционных полномочий ФАС России в сфере государственных закупок от иных форм публично-властного воздействия;

2) исследовать существующие подходы к пониманию административной юрисдикции и на этой основе разработать понятие и классификацию юрисдикционных полномочий ФАС России в сфере государственных закупок;

3) выявить и изучить систему признаков, характерных для юрисдикционных полномочий ФАС России;

4) проанализировать становление и современное состояние нормативно-правового регулирования юрисдикционных полномочий ФАС России в сфере государственных закупок, выявить многоуровневый и межотраслевой характер системы источников, определить роль подзаконных и ведомственных актов в процессуализации соответствующих полномочий;

5) исследовать жалобное производство в сфере государственных закупок как самостоятельную форму реализации юрисдикционных полномочий ФАС России, раскрыть механизм доступа к юрисдикции, структуру процессуальных фильтров и формирование института «надлежащего заявителя»;

6) охарактеризовать контрольные мероприятия ФАС России в сфере закупок как стадию реализации юрисдикционных полномочий, выявить условия трансформации контрольной деятельности в юрисдикционную и проблемы разграничения компетенции ФАС России и Казначейства, в том числе коллизию юрисдикций;

7) проанализировать институт реестра недобросовестных поставщиков (далее - РНП) как специфическую форму реализации юрисдикционных полномочий ФАС России, обосновать его квалификацию в качестве самостоятельной меры административно-правового принуждения и определить материальные пределы ее применения;

8) раскрыть особенности деликтной юрисдикции ФАС России по делам об административных правонарушениях в сфере закупок, показать роль механизма

«трансмиссии» материалов между жалобным, контрольным и производствами по делам об административных правонарушениях и его значение для формирования единого юрисдикционного цикла;

9) сформулировать предложения по совершенствованию нормативного регулирования и правоприменительной практики реализации юрисдикционных полномочий ФАС России в сфере государственных и муниципальных закупок.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования выступает совокупность общественных отношений, возникающих в связи с реализацией ФАС России юрисдикционных полномочий в сфере государственных и муниципальных закупок, включая отношения между участниками закупок, заказчиками, органами контроля, лицами, привлекаемыми к административной ответственности, а также иными субъектами контрактной системы.

Предметом исследования являются материальные и процессуальные нормы административного, бюджетного, гражданского и иного законодательства, регламентирующие юрисдикционные полномочия ФАС России в сфере закупок, подзаконные и ведомственные акты, формирующие стандарты их реализации, доктринальные подходы и судебная практика, раскрывающие содержание, структуру и пределы соответствующих полномочий.

Теоретическая и методологическая основа исследования. Теоретическую основу исследования составили труды отечественных административистов, посвященные общим вопросам административного права, административной юрисдикции, административного процесса и административного принуждения (Д.Н. Бахрах, И.А. Галаган, Н.Г. Салищева, А.П. Шергин, Ю.А. Тихомиров, В.Д. Сорокин, А.И. Каплунов, А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов, Л.Л. Попов, М.С. Студеникина, Ю.Н. Старилов и др.). Существенное влияние на формирование понятийного аппарата и методологических подходов к пониманию юрисдикционной деятельности оказали работы, развивающие деятельностный, статический и синтетический подходы, а также современные концепции административного процесса и административной юрисдикции (М.В. Максютин, О.В. Панкова, А.Ю. Якимов, Ю.Н. Старилов, А.И. Каплунов, А.Б. Зеленцов, П.И.

Кононов, А.И. Стахов, Н.Г. Салищева, В.Д. Сорокин, Д.Н. Бахрах, Л.Л. Попов и др.). Важной частью теоретической базы являются исследования в области административно-деликтного права, производства по делам об административных правонарушениях и административной ответственности, раскрывающие структуру административно-деликтных отношений, основания и принципы административной ответственности (В.В. Денисенко, Б.В. Россинский, П.П. Серков, Н.В. Макарейко, В.А. Круглов, А.В. Кирин, Г.Х. Хадисов, П.Н. Сафоненков, Ю.Е. Аврутин и др.). Теоретическую основу дополняют труды, посвященные компетенции и полномочиям органов исполнительной власти, системе источников административного права и общему курсу административного права (А.П. Алехин, Ю.М. Козлов, Ю.Н. Старилов, Ю.А. Тихомиров, Л.Л. Попов, М.С. Студеникина, С.С. Студеникин, Д.М. Овсянко, А.И. Стахов, П.И. Кононов, А.Б. Агапов и др.).

Методологическую основу исследования образует совокупность общенаучных и частнонаучных методов познания. Диалектический метод позволяет рассматривать юрисдикционные полномочия ФАС России в развитии, взаимосвязи общетеоретических и отраслевых аспектов, выявить тенденции эволюции их нормативного регулирования и практики реализации. Системный и структурно-функциональный методы используются для анализа юрисдикционных полномочий как элемента компетенции органа и в то же время как части единого юрисдикционного цикла в сфере закупок. Формально-юридический и сравнительно-правовой методы применяются при исследовании нормативных источников, выявлении их иерархии, коллизий и пробелов, сопоставлении различных моделей регулирования полномочий органов контроля и юрисдикции. Логический, историко-правовой и метод правового моделирования используются для реконструкции и обоснования авторской модели юрисдикционных полномочий ФАС России, а также для формулирования предложений по совершенствованию законодательства и правоприменения.

Информационную базу исследования с учетом предмета исследования составили действующие нормативные правовые акты Российской Федерации,

прежде всего Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее так же Федеральный закон № 44-ФЗ), Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, иные федеральные законы и кодифицированные акты, регулирующие отдельные элементы статуса ФАС России, контрактной системы и административной ответственности. Существенное значение имеют постановления Правительства Российской Федерации, определяющие правовой статус и компетенцию Федеральной антимонопольной службы (включая Положение о ФАС России), постановление Правительства Российской Федерации от 1 октября 2020 года № 1576 «Об утверждении Правил осуществления контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок товаров, работ, услуг и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок, операторов специализированных электронных площадок...», закрепляющее единые правила проведения плановых и внеплановых проверок в сфере закупок и структуру контрольной деятельности ФАС России и иных контрольных органов. В информационную базу исследования вошли приказы ФАС России и административные регламенты, конкретизирующие порядок рассмотрения жалоб, проведения контрольных мероприятий, формирования и ведения РНП и реализации полномочий по делам об административных правонарушениях и методические письма и разъяснения ФАС России. Также использовались решения и предписания ФАС России и ее территориальных управлений по делам о нарушении законодательства о контрактной системе, постановления по делам об

административных правонарушениях в сфере закупок, а также судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, арбитражных судов округов и судов общей юрисдикции по спорам, связанным с оспариванием решений и предписаний ФАС России, включением в РНП и привлечением к административной ответственности в связи с нарушениями законодательства о закупках.

Обоснованность и достоверность результатов исследования обеспечиваются опорой на современные достижения теории административного права, использованием комплекса взаимодополняющих методов научного познания, анализом значительного массива нормативных правовых актов и правоприменительной практики ФАС России и судов, а также внутренней согласованностью сформулированных выводов и предложений с выявленными тенденциями развития законодательства и практики в сфере государственных закупок.

Научная новизна исследования заключается в разработке и обосновании целостной правовой концепции юрисдикционных полномочий ФАС России в сфере государственных закупок, в рамках которой обосновано разграничение категорий «административная юрисдикция», «административно-юрисдикционная деятельность» и «юрисдикционные полномочия», образующих иерархически организованную систему уровней реализации публичной власти.

Доказано, что существующие подходы к понятию и содержанию административной юрисдикции не в полной мере обеспечивают возможности выявления структуры полномочий органов публичной власти, и в связи с этим обоснована необходимость использования категории юрисдикционных полномочий как базовой аналитической единицы, позволяющей разграничить юрисдикционные, контрольные и иные формы публично-властного воздействия на участников регулируемых общественных отношений.

Показано, что юрисдикционные полномочия ФАС России в сфере закупок сформированы в результате поэтапного нормативного развития, отражающего

переход от институциональной модели регулирования к функционально-процедурной и технологической модели.

Впервые обосновано, что жалобное производство в сфере государственных закупок является самостоятельной формой реализации юрисдикционных полномочий ФАС России и базовым механизмом их активации; контрольные мероприятия - стадией реализации юрисдикционных полномочий, выполняющей функцию «юрисдикционного триггера второго уровня»; включение в РНП - специфической формой юрисдикционного воздействия, представляющей собой самостоятельную меру административно-правового принуждения; производство по делам об административных правонарушениях - завершающим уровнем реализации юрисдикционных полномочий в рамках единого юрисдикционного цикла.

Положения, выносимые на защиту и имеющие научную новизну.

1. Доказано, что юрисдикционные полномочия ФАС России выступают структурным элементом компетенции конкретного органа, закрепляющим его правомочие разрешать определенный круг конфликтов путем вынесения индивидуальных властных решений, обеспеченных государственным принуждением. Проведено разграничение данного понятия с категориями «административная юрисдикция» и «административно-юрисдикционная деятельность», установлено, что они не являются взаимозаменяемыми и образуют самостоятельные, иерархически соотносимые понятия. Выявленное разграничение позволяет устранить методологическое смешение категорий в доктрине административного права и обосновать необходимость опоры именно на юрисдикционные полномочия как на базовую аналитическую единицу при исследовании деятельности регуляторных органов (что соответствует пп. 1, 4 паспорта специальности 5.1.2).

2. Доказано, что юрисдикционные полномочия ФАС России в сфере государственных закупок являются особой формой публично-властных полномочий, призванных разрешать публично-правовые споры посредством правовой оценки действий сторон регулируемых отношений, принятия

обязательных индивидуальных решений и обеспечения исполнения таких решений с применением принудительной силы государства. Разработана система признаков юрисдикционных полномочий, включающая конститутивные и типичные признаки. К конститутивным отнесены: наличие конфликтного основания (правового спора или деликта); осуществление правовой оценки фактических обстоятельств и поведения участников; принятие обязательного индивидуального акта (решения, предписания, постановления); реальная обеспеченность этого акта возможностью применения мер государственного принуждения. К типичным признакам отнесены: состав участников, вид конфликта, процессуальная форма и др. Установлено, что такие признаки могут варьироваться, не затрагивая сущностной природы полномочия. Доказано, что только совокупность конститутивных признаков имеет определяющее значение для квалификации полномочия как юрисдикционного и служит критерием его разграничения с контрольными, надзорными и иными полномочиями (что соответствует пп. 1, 4 паспорта специальности 5.1.2).

3. Разработана структурная (уровневая) модель юрисдикционных полномочий ФАС России и их классификация по характеру разрешаемого конфликта и правовому результату. Выделены три взаимосвязанные группы юрисдикционных полномочий: полномочия по разрешению публично-правового конфликта между участниками закупки и заказчиком (жалобное производство); полномочия по восстановлению нарушенного правового состояния и изменению статуса субъектов (выдача предписаний, включение в реестр недобросовестных поставщиков и иные меры публично-правового ограничения); полномочия по применению мер административной ответственности (деликтная юрисдикция в соответствии с главой 7 КоАП РФ). Каждая из групп реализуется в особой процессуальной форме, опирается на различные материальные основания и порождает специфические правовые последствия, однако все три группы объединены единым набором конститутивных признаков юрисдикции и образуют взаимосвязанный юрисдикционный цикл (что соответствует пп. 1, 4, 8 паспорта специальности 5.1.2).

4. Установлено, что нормативная основа юрисдикционных полномочий ФАС России в сфере государственных закупок формировалась в результате поэтапной эволюции: от институциональной модели (определение статуса органа и общих задач) к функционально-процедурной (детальная регламентация производств в соответствии с Федеральным законом от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и КоАП РФ) и далее к технологической модели, учитывающей цифровизацию процедур и внедрение Единой информационной системы. Система источников юрисдикционных полномочий ФАС России формируется на нескольких взаимосвязанных уровнях и не ограничивается актами, обладающими формальными признаками нормативных правовых актов. Наряду с федеральными законами и подзаконными актами Правительства Российской Федерации значимую роль приобретают приказы ФАС России, административные регламенты, разъяснения Президиума ФАС и методические письма - акты, которые в действующей правовой доктрине нормативными не признаются, однако на практике восполняют пробелы формального регулирования. Указанное свидетельствует об их квазинормативной природе и требует самостоятельного осмысления в рамках теории источников административного права. (что соответствует пп. 4, 8 паспорта специальности 5.1.2).

5. Доказано, что жалобное производство в сфере государственных закупок занимает особое место в системе юрисдикционных полномочий ФАС России, а именно служит основным процессуальным способом инициирования контрольной деятельности антимонопольного органа. Подача жалобы влечет преобразование фактического конфликта в административное дело с определенным субъектным составом, предметом и процессуальными сроками, урегулированными Федеральным законом № 44-ФЗ и административным регламентом ФАС России.

В то же время, наличие у лица формального права на подачу жалобы не означает автоматического признания заявителя надлежащим субъектом для этой процедуры. Как показывает сложившаяся правоприменительная практика ФАС

России и арбитражных судов заявитель должен иметь необходимые лицензии, быть саморегулируемой организацией или иметь опыт выполнения аналогичных контрактов. Другими словами, подавать жалобу может лицо, обладающее специальной правоспособностью в отношении предмета закупки.

Такие стандарты выполняют функции поддержания порядка и оптимизации дисциплины для участников, они, по своей сути, сужают круг лиц, которые могут получить административную защиту, создавая тем самым процессуальный механизм, который не закреплён законом. Поэтому необходимо разработать прозрачные критерии в отношении допустимых ограничений доступа к юрисдикции ФАС, а затем их юридически обосновать (что соответствует пп. 4, 8, 14 паспорта специальности 5.1.2).

6. Обосновано, что в случаях возникновения правового спора или обнаружения признаков правонарушения контрольные мероприятия проводимые ФАС России выполняют функцию «юрисдикционного триггера», когда полученные в ходе их проведения результаты формируют основу как для правовой оценки поведения субъектов, так и для принятия юридически обязательных решений, в том числе связанных с применением мер принуждения.

Установлено, что переход от контрольной деятельности к деятельности, предполагающей осуществление юрисдикции, происходит именно на этапе подготовки и оформления актов проверки и выбора надлежащих мер реагирования, а сами акты проверки выступают в качестве промежуточного звена между установлением фактов и вынесением юрисдикционных актов. Стало ясно, что, и что отчеты о проверках выступают в качестве посредников между установлением фактов и принятием мер, предполагающих осуществление юрисдикции (что соответствует пп. 4, 8 паспорта специальности 5.1.2).

7. Установлено, что включение сведений в реестр недобросовестных поставщиков представляет собой самостоятельную меру административно-правового принуждения. Эта мера не может быть сведена к административному наказанию в смысле КоАП РФ, или к регистрационно-информационной функции антимонопольных органов, и определяется в системе мер административного

принуждения как нечто среднее между мерами восстановительного характера и мерами административной ответственности.

В отличие от действующей судебной практики, которая устанавливает требования и условия для законного применения этой меры, такие как добросовестность, объективная способность выполнения взятых обязательств и соразмерность ограничений, в данном исследовании эти параметры рассматриваются как существенные ограничения реализации юрисдикционных полномочий.

Из данной квалификации следует необходимость: установить сроки давности применения мер, для которых в действующих нормативных актах отсутствует регулирование; возложить бремя доказывания недобросовестности на антимонопольные органы; учитывать кумулятивный эффект административных санкций при их применении за одно и то же деяние (совместное применение без учета совокупного санкционного эффекта не допускается); вместо существующего единого двухлетнего срока учитывать степень вины участника закупки, характер нарушения и различать период нахождения информации в реестре в зависимости от произошедших событий (что соответствует пп. 4, 8, 14 паспорта специальности 5.1.2).

8. Определено, что производство по делам об административных правонарушениях в сфере закупок является завершающим этапом реализации юрисдикционных полномочий ФАС России. Выявлено, что деликтные полномочия ФАС не являются механическим расширением и продолжением процедур проведения контроля и рассмотрения жалоб. Напротив, сами процедуры в рамках административного производства обладают процессуальной автономией и подлежат особым гарантиям защиты прав привлекаемых лиц. Одновременно создан механизм «трансмиссии» – передачи материалов между процедурами рассмотрения жалоб, контроля и процедурами, основанными на КоАП. Этот механизм устанавливает единую процессуальную основу для реализации юрисдикционных полномочий ФАС России и обеспечивает согласованность фактической и доказательственной базы в различных формах публично-

властного реагирования на нарушения в сфере государственных закупок (что соответствует пп. 4, 8 паспорта специальности 5.1.2).

9. Аргументировано, что существующая нормативная модель разграничения компетенций ФАС России и Федерального казначейства носит фрагментарный характер и порождает конкуренцию юрисдикций публичной власти в случаях, когда к одним и тем же фактам закупочной деятельности применяются различные нормативные стандарты и формируются взаимоисключающие требования к заказчику. Поэтому обоснована необходимость введения дифференцированного предметного приоритета, в рамках которого решения ФАС России имеют приоритет при определении законности процедур закупок и конкурентоспособности условий; акты Казначейства – при соблюдении бюджетных категорий и лимитов бюджетных обязательств. Кроме того, предложено официально установить координационные процедуры между соответствующими ведомствами и закрепить в законодательстве нормы, запрещающие двойную ответственность добросовестных субъектов закупочных процедур за одно и то же нарушение (что соответствует пп. 4, 8, 14, 19 паспорта специальности 5.1.2).

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретическая значимость исследования состоит в развитии методологического аппарата административного права применительно к анализу юрисдикционных полномочий органов исполнительной власти, в обосновании иерархической модели соотношения категорий административной юрисдикции, административно-юрисдикционной деятельности и юрисдикционных полномочий, а также в формировании целостной концепции юрисдикционных полномочий ФАС России в сфере закупок. Полученные результаты могут быть использованы при дальнейшем исследовании проблем реализации административной юрисдикции контрольными органами, определении правового статуса органов контроля и надзора и при подготовке учебных курсов по административному праву и государственным закупкам.

Практическая значимость исследования выражается в возможности использования сформулированных выводов и предложений при совершенствовании нормативного регулирования юрисдикционных полномочий ФАС России, разработке и внесении изменений в положения ведомственных актов, регламентирующих порядок рассмотрения жалоб, уточнении порядка проведения контрольных мероприятий, правил ведения реестра недобросовестных поставщиков и производства по делам об административных правонарушениях. Результаты работы могут быть востребованы в правоприменительной деятельности ФАС России, деятельности судебных органов и прокуратуры, а также использованы заказчиками и участниками закупок для понимания пределов юрисдикционных полномочий антимонопольного органа и доступных им процессуальных гарантий.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования были обсуждены на заседаниях научного центра Нижегородского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Основные идеи работы нашли отражение в восьми публикациях автора, включая три статьи в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки РФ, в том числе, две статьи в журнале «Законодательство», рекомендованном ученым советом РАНХиГС для публикации статей по юриспруденции, а также были представлены и обсуждены на таких научно-представительских мероприятиях, как III Всероссийская научно-практическая конференция студентов, аспирантов, молодых ученых «Трибуна молодого юриста» (Нижний Новгород, 2024), VIII Всероссийская научная студенческая конференция НИУ ВШЭ - Нижний Новгород «Цифровые технологии в современной молодежной науке» (Нижний Новгород, 2024), IX Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (Нижний Новгород, 2024), Международная научно-практическая конференция «Теория административного акта. Административный акт и цифровые технологии

публичного управления» (Нижний Новгород, 2024), I Всероссийская научно-практическая конференция «Деятельность органов прокуратуры Российской Федерации в условиях новых вызовов» (Москва, 2024), III Всероссийская научно-практическая конференция «Правосудие современности» (Екатеринбург, 2024), XXIV Всероссийская научно-практическая конференция студентов, аспирантов, молодых ученых «Российское правоведение: трибуна молодого ученого» (Томск, 2024), Всероссийская научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Право и безопасность» (Москва, 2024), IX Всероссийская научная студенческая конференция НИУ ВШЭ - Нижний Новгород (Нижний Новгород, 2025), II Международная научно-практическая конференция «Юридическая казуистика: исторические, философские, психологические и юридические аспекты исследования» (Барнаул, 2025), IV Международная научно-практическая конференция «Вопросы судебной деятельности и правоприменения в современных условиях» (Симферополь, 2025), XXV Всероссийская научно-практическая конференция «Российское правоведение: трибуна молодого ученого» (Томск, 2025), XIII Международная научно-практическая конференция Леденцовские чтения. «Бизнес. Наука. Образование. Правовые и экономические аспекты» (Вологда, 2025), V Всероссийская научно-практическая конференция «Orbis civilisticae: актуальные проблемы развития частного права» (Нижний Новгород, 2025), II Международная научно-практическая конференция «Уральские уголовно-правовые чтения - 2025» (Екатеринбург, 2025), Всероссийская научно-практическая конференция «Прокуратура Российской Федерации как гарант законности в сфере публичных финансов» (Саратов, 2025), X Всероссийская научная студенческая конференция НИУ ВШЭ - Нижний Новгород (Нижний Новгород, 2026).

Структура диссертации обуславливается тематикой исследования, его целью и задачами. Работа состоит из введения, двух глав, включающих три и четыре параграфа соответственно, выводов и рекомендаций, списка использованных источников и литературы.

Перечень публикаций автора по теме исследования

Публикации в рецензируемых научных изданиях, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, рекомендованных ВАК Минобрнауки России

1. **Кечин, Р. В.** О неочевидных последствиях заключения контракта с единственным поставщиком в условиях санкций // Законодательство⁷. 2024. № 7. С. 60-64.
2. **Кечин, Р. В.** Услуги охраны. Особенности расчета цены контракта // Законодательство⁸. 2025. № 6. С. 64-68.
3. **Кечин, Р. В., Берзинь, О. А.** Искусственное дробление закупок как способ ухода от конкурентных процедур // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2025. № 4(63). С. 166-172.

Прочие публикации

4. **Кечин, Р. В.** Злоупотребление правом в системе государственных закупок // Трибуна молодого юриста: Сборник материалов региональной научно-практической конференции студентов, аспирантов, молодых ученых, Нижний Новгород, 20 марта 2024 года. Нижний Новгород: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2024. С. 259-263.
5. **Кечин, Р. В., Сальников А.М.** Цифровизация государственных закупок. Реалии и перспективы // Сборник тезисов VIII Всероссийская научная студенческая конференция НИУ ВШЭ – Нижний Новгород «Цифровые технологии в современной молодежной науке», 17-18 апреля 2024 года. Нижний Новгород: Высшая школа экономики, 2024. С. 153-156.

⁷ Входит в Перечень журналов, рекомендованных ученым советом РАНХиГС для публикации статей по юриспруденции.

⁸ Входит в Перечень журналов, рекомендованных ученым советом РАНХиГС для публикации статей по юриспруденции.

6. **Кечин, Р. В.** Особенности взаимодействия прокуратуры и ФАС в целях обеспечения прав предпринимателей в сфере государственных закупок //Деятельность органов прокуратуры РФ в условиях новых вызовов: Сборник докладов I Всероссийской научно-практической конференции, Москва, 27–28 февраля 2024 года. Москва: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2024. С 293-296.
7. **Кечин, Р. В.** Концепция злоупотребления правом в системе государственных закупок // Сборник тезисов IX Всероссийская научная студенческая конференция НИУ ВШЭ - Нижний Новгород, 23-24 апреля 2025 года. Нижний Новгород: Высшая школа экономики, 2025. С. 181-182.
8. **Кечин, Р. В.** Особенности формирования и ведения реестра недобросовестных поставщиков: проблемы и перспективы // Сборник тезисов X Всероссийская научная студенческая конференция НИУ ВШЭ – Нижний Новгород, 23-24 апреля 2026 года. Нижний Новгород: Высшая школа экономики, 2026. С. 238-240.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ЮРИСДИКЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ФАС РОССИИ

§ 1. Административная юрисдикция, административно-юрисдикционная деятельность и юрисдикционные полномочия: проблемы соотношения и разграничения применительно к деятельности ФАС России в сфере закупок⁹

Категория юрисдикционных полномочий занимает особое место в системе публично-властных средств воздействия, посредством которых органы государственной власти обеспечивают разрешение правовых конфликтов, применение мер государственного воздействия, защиту публичных интересов и восстановление нарушенного правопорядка в сфере публичного управления. Именно через соответствующие полномочия органы исполнительной власти реализуют способность давать правовую оценку действиям участников регулируемых отношений и принимать обязательные для исполнения решения.

В современных условиях последовательного усложнения публичного управления и расширения сферы административного вмешательства государства значение юрисдикционных полномочий органов власти существенно возрастает, поскольку они выступают одним из ключевых инструментов обеспечения законности и баланса публичных и частных интересов. Несмотря на возрастающее значение юрисдикционных полномочий в системе публичного управления, их содержание, место в системе административно-правовых категорий и соотношение с административной юрисдикцией и административно-

⁹ При написании данного параграфа были использованы следующие работы автора: Кечин Р. В. Злоупотребление правом в системе государственных закупок // Трибуна молодого юриста: Сборник материалов региональной научно-практической конференции студентов, аспирантов, молодых ученых, Нижний Новгород, 20 марта 2024 года. Нижний Новгород: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2024. С. 259-263; Кечин Р. В. Концепция злоупотребления правом в системе государственных закупок // Сборник тезисов IX Всероссийской научной студенческой конференции НИУ ВШЭ - Нижний Новгород, 23-24 апреля 2025 года. Нижний Новгород: Высшая школа экономики, 2025. С. 181-182.

юрисдикционной деятельностью остаются недостаточно определенными. Это обуславливает необходимость их теоретического осмысления и разграничения.

Вместе с тем анализ действующего законодательства, научной литературы и правоприменительной практики свидетельствует об отсутствии единообразного понимания данной категории, которая до настоящего времени не имеет нормативного закрепления в российском законодательстве и практически в нем не используется. В законах и подзаконных нормативно-правовых актах мы можем видеть закрепление конкретных полномочий государственных органов по рассмотрению дел, жалоб или заявлений, однако все эти полномочия не объединяются в самостоятельную единую правовую категорию. В большинстве нормативных правовых актов преимущественно используется термин «юрисдикция», который традиционно связывается с деятельностью судов и судебной власти, что обусловлено как историческим развитием данного понятия, так и его этимологией.

Исходя из этимологии слова «юрисдикция», оно восходит к латинскому *jurisdictio* (от *jus, juris* - «право, власть, суд» и *dicere* - «говорить, указывать») и буквально переводится как «право производить суд и местность, на которую право это распространяется»¹⁰. Первоначально в римском праве данный термин обозначал правомочие претора (*praetor urbanus* и *praetor peregrinus*) по ведению гражданского судопроизводства, а в более широком значении - «власть, компетенция». Данная этимология указывает на изначальную дуалистическую природу юрисдикции: она одновременно выражает как статический элемент - круг полномочий (компетенцию), так и динамический - деятельность по рассмотрению и разрешению дел.

В теории права категория юрисдикции получила комплексное осмысление в трудах многих исследователей, особого внимания заслуживают труды М.В. Максютин¹¹, определявшего юрисдикционный процесс как юридическую процессуальную форму, обладающую специфическими признаками,

¹⁰ Чудинов А. Н. Словарь иностранных слов, вошедших в русский язык. – СПб., 1910.

¹¹ Максютин М.В. Юрисдикционный процесс: Вопросы общей теории: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 198 с.

отличающими ее от иных видов юридической деятельности¹². Исследователь обосновал существование пяти видов юрисдикционного процесса (конституционного, административного, уголовного, гражданского, арбитражного), подчеркивая их общие принципы и черты, но также и существенные различия, обусловленные спецификой предмета и метода правового регулирования соответствующих отраслей.

Что касается российского законодательства, то его анализ показывает, что в статье 118 Конституции Российской Федерации закреплена исключительная компетенция судебной власти по осуществлению правосудия. Вместе с тем фактически значительное количество полномочий по разрешению правовых конфликтов в административном порядке осуществляется также органами исполнительной власти, которые наделены полномочиями, связанными с рассмотрением споров, применением мер государственного принуждения и принятием обязательных решений в отношении участников регулируемых отношений. По своей сути такие полномочия обладают юрисдикционными характеристиками, хотя и не тождественны осуществлению правосудия¹³. Подобные полномочия достаточно широко представлены в действующем административном законодательстве. Например, нормы КоАП РФ предусматривают полномочия государственных органов по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях¹⁴, вынесению постановлений и применению административных наказаний. КоАП РФ не использует термин «юрисдикционные полномочия», так как в нем нашли широкое распространение закрепленные за государственными органами функции по

¹² См. подробнее Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. Саратов. 1989. 218 с.

¹³ Коркачева Д. А. Общетеоретический анализ категории «юрисдикция» // Правовая политика и правовая жизнь. 2024. № 1. С. 247

¹⁴ Башлаков-Николаев И. В. Административно-правовой режим обеспечения конкуренции на товарных рынках в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2025. С. 128.

рассмотрению дел и принятию обязательных решений, которые обладают характерными признаками юрисдикционной деятельности¹⁵.

Аналогичная ситуация наблюдается и в иных сферах публичного управления, где законодатель закрепляет полномочия органов по рассмотрению жалоб, заявлений или споров, но не раскрывает их юрисдикционную природу, и при этом используется словосочетание «рассмотрение дел»¹⁶, а не «юрисдикционные полномочия».

В современной системе публичного управления значительный объем полномочий по разрешению правовых конфликтов реализуется органами исполнительной власти. Эти полномочия обладают юрисдикционными характеристиками, но они не тождественны осуществлению правосудия, и это, в свою очередь, обуславливает необходимость их самостоятельного теоретического осмысления. Юрисдикционные полномочия, наряду с категориями административной юрисдикции и административно-юрисдикционной деятельности, традиционно используются в науке административного права для описания различных аспектов реализации публичной власти.

Соответственно исследование юрисдикционных полномочий невозможно без рассмотрения таких категорий, как административная юрисдикция и административно-юрисдикционная деятельность, с которыми они находятся в неразрывной взаимосвязи.

Именно через эти категории раскрывается функциональное назначение рассматриваемых полномочий, т.е. их направленность на разрешение правовых споров и обозначение их места в системе осуществления государственной власти. В этой связи изучение юрисдикционных полномочий будет включать не только их нормативно-структурный анализ, но и рассмотрение взаимосвязи и соотношения между «административной юрисдикцией» как видом государственной функции, и «административно-юрисдикционной деятельностью» как формой ее реализации.

¹⁵ Кузурманова, И. В. О сущности административно-юрисдикционной деятельности воинских должностных лиц // Военное право. 2011. № 1. С. 101.

¹⁶ См.: Корепина А.В. Место института административной юрисдикции в системе отрасли административного права // NB: Административное право и практика администрирования. 2015. № 6. С. 39.

Как показал проведенный анализ, в науке сложилась ситуация, при которой указанные понятия могут использоваться как синонимичные и взаимозаменяемые без четкого разграничения по своему содержанию.

Результатом такого использования является размывание границ между различными формами реализации публичной власти, а это, в свою очередь, существенно усложняет процессы анализа компетенции конкретных государственных органов. Применительно к ФАС России указанная проблема приобретает особую остроту, потому что в рамках компетенции данного органа сочетаются полномочия, принципиально различающиеся по своей правовой природе, - контрольные, юрисдикционные и деликтные. Корректное разграничение между ними предполагает прежде всего уяснение соотношения исходных категорий, однако именно здесь правовая наука сталкивается с серьезным затруднением: ни одна из них не получила нормативно закреплённого определения. Отсутствие легальных дефиниций обусловило формирование в доктрине административного права нескольких конкурирующих концепций административной юрисдикции¹⁷. По итогам проведенного анализа научной литературы их можно свести к трем основным подходам: деятельностному, статическому и синтетическому.

Проведенный анализ научной литературы позволяет выделить три основных подхода к пониманию административной юрисдикции: деятельностный, статический и синтетический. Каждый из указанных подходов имеет значение для настоящего исследования, но вместе с тем обнаруживает ограничения при анализе юрисдикционных полномочий ФАС России в сфере государственных закупок.

Первый подход может быть обозначен как деятельностный (динамический). Его представители связывают административную юрисдикцию прежде всего с правоприменительной деятельностью органов исполнительной власти по рассмотрению дел, разрешению административно-правовых споров и применению мер государственного принуждения. Так, по мнению Д.Н. Бахраха,

¹⁷ Усманов, А. К., Шакиров Р. Р. Понятие административной юрисдикции // Развитие права и государства в свете конституционной реформы: сб. научн. тр. / отв. ред. Р. М. Усманова. С., 2022. С. 55.

административная юрисдикция - «юрисдикционная деятельность административных органов на основе административно-процессуальных норм»¹⁸. Близкой позиции придерживаются Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов, П.И. Кононов и О.К. Заосторожная, которые рассматривают административную юрисдикцию как деятельность компетентных органов по разрешению административно-правовых споров и применению административно-принудительных мер¹⁹.

В том же русле формировалась и юрисдикционная концепция административного процесса, разработанная Н.Г. Салищевой, определявшей административный процесс как «особый вид исполнительной и распорядительной деятельности, связанной непосредственно с возможностью реализации в принудительном порядке соответствующих административно-правовых актов, определяющих права и обязанности участников материального административного отношения»²⁰. Н.Г. Салищева также отмечала, что административный процесс в правовом смысле - это порядок (способы и формы) осуществления юрисдикции, поэтому, по ее мнению, процессуальные нормы начинают «работать» только при условии возникновения правового спора, при необходимости проведения соответствующей «юрисдикционной» оценки (квалификации) того или иного фактического обстоятельства (деяния, акта)²¹. В настоящее время Н.Г. Салищева указывает, что объективная реальность в сфере общественных отношений позволяет обосновать существование трех видов административного процесса: административные процедуры как сфера деятельности органов исполнительной власти; административная юрисдикция - сфера деятельности как органов исполнительной власти, так и судов; административное судопроизводство как сфера деятельности органов

¹⁸ Бахрах Д.Н. Нужна специализация судей, а не судов // Российская юстиция. 2003. № 2. С. 10.

¹⁹ Козлов Ю.М. Административное право / Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов. М. Юрист. 2001. С.52; Кононов П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. Киров, 2001. С.32.; Заосторожная О.К. Советский административный процесс. Воронеж, 1985. С.51-52.

²⁰ Салищева, Н.Г. Административный процесс в СССР // М. Юрид. лит. 1964. С.11.

²¹ Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. // М., 1970. С. 16-17.

правосудия²². Указанная позиция весьма привлекательна, однако не позволяет установить четкие формально-юридические границы каждой формы и обосновать различия между формой и процессом²³.

Следует отметить, что рассмотрение административной юрисдикции в динамическом ключе как правоприменительной деятельности по разрешению соответствующих категорий дел разделяется многими учеными (А.П. Шергин, А.Ю. Якимов, С.В. Комлев, Т.П. Сасыков), а сам подход формировался в начале 1960-х годов прошлого века и сохраняет свою концептуальную устойчивость с тех пор. Именно в рамках данного подхода была провозглашена «юрисдикционная» концепция административного процесса.

«Юрисдикционная» концепция получила поддержку и развитие в работах ряда исследователей²⁴. Так, например, по мнению М.И. Пискотина, «административный процесс есть там, где идет спор о праве административном». А.П. Коренев, подчеркивая дискуссионность структуры административного процесса, включает в нее дополнительные виды административных производств, в том числе производство по жалобам граждан и по делам об административных правонарушениях²⁵. Все иные (неюрисдикционные, «положительные») виды деятельности административных органов автор относит к «административному производству»²⁶.

²² Салищева, Н.Г. О некоторых теоретических вопросах административного процесса на современном этапе развития российской правовой системы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина: в 2-х частях, Санкт-Петербург, 05 марта 2010 года. Том Часть 1. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2010. С. 27-28.

²³ Аврутин, Ю.Е. Об административном процессе и процедурной форме государственного управления // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 1(61). С. 59.

²⁴ См., напр.: Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М., 2003. С. 39–40; Самойленко А. В. Административные штрафы милиции как средство охраны советского правопорядка // Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1971. С. 7 и др.

²⁵ Коренев А.П. Административное право в России. Часть 1. Учебник. М. 1996. С.222.

²⁶ Хомякова Г.П. Обсуждение проблем административного процесса (выступление М.И. Пискотина) // Советское государство и право. - М.: Наука, 1963, № 1. С. 131.

Однако в целом виде интегративный подход к пониманию административного процесса был впервые представлен научному сообществу в 2013 году группой отечественных ученых-административистов (А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов²⁷).

В целом, оценивая значение данного подхода, следует отметить, что он позволяет раскрыть функциональную сторону административной юрисдикции как особого вида публично-властной деятельности. Однако применительно к теме настоящего исследования он обнаруживает существенное ограничение: отвечая на вопрос о том, что делает государственный орган, он не позволяет определить, какие именно полномочия образуют содержание этой деятельности и как они соотносятся между собой в структуре компетенции конкретного органа.

Это особенно наглядно проявляется применительно к ФАС России в сфере закупок. В рамках деятельностного подхода рассмотрение жалоб участников закупок, проведение контрольных мероприятий (с выдачей или отсутствием предписания), рассмотрение дел об административных правонарушениях могут быть описаны как единая административно-юрисдикционная деятельность²⁸. Однако такое описание не позволяет установить, какие из названных действий относятся к собственно юрисдикционным полномочиям, а какие - к контрольным; не дает возможности разграничить разрешение публично-правового спора, применение мер ответственности и восстановление нарушенного правового состояния; не определяет место соответствующих полномочий в компетенции ФАС. Иными словами, деятельностный подход позволяет увидеть процесс, но не позволяет выявить внутреннюю структуру юрисдикционного сегмента компетенции конкретного органа.

²⁷ Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 3-15.; Стахов А.И. Внесудебное и судебное административно-процессуальное право России как венец интегративной концепции административного процесса // Российское правосудие. 2025. № 4. С. 22-34.

²⁸ Примечательна позиция Макарейко Н.В. в попытке разделения категорий административно-юрисдикционной деятельности и административно-юрисдикционного процесса. См. Макарейко Н.В. Административное право в определениях и схемах. Учебное пособие. Нижний Новгород. 1999. С.133.

Второй подход может быть обозначен как статический. Его представители интерпретируют административную юрисдикцию как круг полномочий органов и должностных лиц по разрешению спорных вопросов, оценке действий конкретных лиц и применению административного принуждения²⁹. В этом направлении развиваются, в частности, позиции В.В. Дорохина³⁰ и В.В. Головки³¹, связывающих юрисдикцию прежде всего с установленным объемом властных возможностей органа через круг полномочий органов и должностных лиц по разрешению спорных вопросов, оценке действий конкретных лиц и применению административного принуждения. При таком понимании административно-юрисдикционная деятельность фактически рассматривается лишь как порядок реализации соответствующих полномочий, вследствие чего категории юрисдикции, деятельности и полномочий оказываются тесно сближенными, а порой и фактически отождествленными³².

Сильная сторона данного подхода заключается в том, что он обращает внимание на институциональную сторону юрисдикции и ее связь с компетенцией государственного органа. Однако именно здесь проявляется и его основной недостаток: административная юрисдикция фактически растворяется в компетенции как таковой, а это ведет к размыванию границ между юрисдикционными и иными видами полномочий.

Применительно к деятельности ФАС России это видно особенно отчетливо. Если исходить из статического подхода, то в состав административной юрисдикции ФАС России должны быть включены практически все элементы ее компетенции в сфере закупок: проведение проверок, рассмотрение жалоб, выдача предписаний, ведение РНП, возбуждение и рассмотрение дел об

²⁹ См. Каплунов А.И., Дрозд А.О. О предмете административной юрисдикции и понятии административно-юрисдикционной деятельности // Ленинградский юридический журнал. 2012. 4(30). С.25.

³⁰ Дорохин В.В. Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С.9.

³¹ Головки А.А. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел в области дорожного движения: дис.. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С.68

³² Дрозд А.О. Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел: монография / А.О. Дрозд, А.М. Хмара, В.Н. Шамрай. – Санкт-Петербург. 2020. С. 25.

административных правонарушениях. Однако такое расширительное понимание не позволяет уловить различия между этими действиями по их правовой природе и правовому результату, что делает невозможным выделение собственно юрисдикционных полномочий. Например, проведение проверки направлено прежде всего на выявление нарушений, а рассмотрение жалобы имеет целью разрешение публично-правового спора. Вынесение постановления по делу об административном правонарушении указывает на применение соответствующих мер ответственности, а выдача предписания - на принудительное восстановление нарушенного правового состояния. Если каждое из перечисленных действий включается в юрисдикцию лишь потому, что входит в компетенцию одного органа, то утрачивается возможность выделить специфические признаки юрисдикционных полномочий и разграничить их по правовой природе и правовому результату.

Третий подход можно обозначить как синтетический. Его сторонники (В.В. Денисенко, А.Н. Позднышев, А.А. Михайлов) стремятся преодолеть противопоставление статического и динамического понимания административной юрисдикции, объединяя в одной конструкции элементы подведомственности, компетенции и деятельности по рассмотрению и разрешению дел³³. Так, В.В. Денисенко определяет административную юрисдикцию как «подведомственность и компетенцию по осуществлению правоприменительной, государственно-властной, квазисудебной деятельности по рассмотрению и разрешению юридических споров и дел об административных правонарушениях, осуществляемую государственными органами и органами местного самоуправления»³⁴. Близкие по смыслу позиции занимают и иные авторы, стремящиеся рассматривать административную юрисдикцию как комплексное явление, включающее одновременно и статический, и динамический аспекты.

Важное значение для понимания границ квазисудебной деятельности органов исполнительной власти имеет позиция К.А. Писенко. Исследуя данный

³³ Денисенко В.В., Позднышев А.Н., Михайлов А.А. Административная юрисдикция органов внутренних дел: Учеб. М. ГУК МВД России, 2002. С. 7.

³⁴ Там же. С.5.

вопрос, автор обращает внимание на то, что в предмете такой деятельности отсутствует спор как таковой, хотя формально одна из сторон представлена субъектом исполнительной власти. При этом суть рассматриваемых вопросов нередко связана с защитой субъективного публичного права и (или) публичного интереса от противоправного административного воздействия³⁵. К.А. Писенко подчеркивает расхождение между формальным статусом процедуры и ее фактическим содержанием.

Достоинство синтетического подхода состоит в более полном охвате содержания административной юрисдикции. Однако именно стремление соединить в одной конструкции и компетенцию, и деятельность сохраняет высокий уровень абстрактности и не дает инструмента для исследования конкретных полномочий государственного органа.

Тем самым синтетический подход не устраняет противоречие между деятельностным и статическим пониманием юрисдикции, а воспроизводит его в более сложной форме, не предлагая критериев для разграничения полномочий. Применительно к ФАС это означает, что все элементы ее деятельности - от проведения контрольных мероприятий до рассмотрения жалоб и дел об административных правонарушениях - могут быть описаны как единая система административной юрисдикции, включающая и компетенцию, и процесс ее реализации. Данная позиция согласуется с концепцией С.С. Студеникина, согласно которой система административного права представляет собой единство всех его составных частей³⁶.

Но такая интегративная характеристика не позволяет ответить на принципиально важные вопросы: какие именно полномочия ФАС следует квалифицировать как юрисдикционные; чем отличается разрешение спора от применения санкции и от принятия восстановительной меры; каким образом результаты контрольного мероприятия или рассмотрения жалобы

³⁵ Писенко, К.А. Российские органы исполнительной власти как субъекты квазисудебной деятельности и административной юстиции // Административное право и процесс. 2020. № 9. С. 21-26.

³⁶ Студеникин С.С. Советская административно-правовая норма и ее применение: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1949.

трансформируются в основание для возбуждения дела об административном правонарушении. Все соответствующие действия оказываются объединенными в рамках целостной конструкции, но не получают необходимой внутренней дифференциации.

Проведенный анализ позволяет сделать общий методологический вывод. Несмотря на различия между рассмотренными подходами, во всех них в той или иной степени прослеживается тенденция к смешению категорий «административная юрисдикция», «административно-юрисдикционная деятельность» и «юрисдикционные полномочия». В деятельностном подходе полномочия растворяются в характеристике процесса; в статическом - юрисдикция фактически совпадает с компетенцией; в синтетическом - указанные категории объединяются в единой, но чрезмерно общей конструкции без их внутреннего разграничения.

В результате рассматриваемые понятия утрачивают аналитическую самостоятельность и перестают выполнять разграничительную функцию, необходимую для исследования структуры компетенции конкретного органа публичной власти.

Для настоящего исследования это имеет принципиальное значение. Применительно к ФАС России в сфере государственных закупок отсутствие четкого разграничения указанных категорий не позволяет определить:

- какие именно элементы ее деятельности следует рассматривать как юрисдикционные полномочия;
- как отграничить юрисдикционные полномочия от контрольных;
- каким образом соотносятся полномочия по разрешению жалоб, по применению административной ответственности и по принудительному восстановлению нарушенного правового состояния;
- где проходят пределы юрисдикционной формы реализации публичной власти ФАС в сфере закупок.

Это, в свою очередь, затрудняет выявление структуры ее компетенции и ослабляет теоретическую основу для оценки гарантий прав участников закупочных отношений.

Таким образом, ни один из существующих подходов не позволяет в полной мере решить ключевую задачу настоящего исследования - выявить структуру юрисдикционных полномочий как элемента компетенции конкретного органа публичной власти и отграничить их от иных форм реализации государственной власти. Указанные обстоятельства формируют необходимость смещения исследовательского фокуса работы с категории административной юрисдикции как общей характеристики государственной деятельности на категорию юрисдикционных полномочий как структурного элемента компетенции органа публичной власти. Представляемый подход позволяет перейти от общего описания юрисдикции к анализу конкретных юридически значимых прав и обязанностей, образующих юрисдикционный сегмент компетенции ФАС России в сфере государственных закупок.

Установленная при анализе научной литературы концептуальная неопределенность и смешение категорий «административная юрисдикция», «административно-юрисдикционная деятельность» и «юрисдикционные полномочия» обуславливают необходимость их четкого разграничения в целях настоящего исследования. Такое разграничение имеет не только теоретическое, но и прикладное значение, поскольку позволяет перейти от общего описания юрисдикции как вида государственной деятельности к анализу структуры компетенции конкретного органа публичной власти, например, применительно к задачам настоящего исследования, связанным с выявлением структуры юрисдикционных полномочий ФАС России в сфере государственных закупок. Как было показано выше, отсутствие четких критериев приводит к смешению различных форм деятельности ФАС России и затрудняет определение пределов реализации ее публично-властных функций.

Рассмотрим и проведем сравнение указанных категорий. Используемые в научных исследованиях термины «административная юрисдикция» и

«административно-юрисдикционная деятельность» не равнозначны между собой, и первый из них чаще используется для характеристики различных статичных элементов «административной юрисдикции» (субъекта, предмета, содержания, принципов, процессуальной формы и др.), а второй - в случаях необходимости обозначения ее динамических компонентов. Анализ разнообразных интерпретаций термина «административная юрисдикция» демонстрирует устойчивое стремление исследователей к расширению ее предметного поля, включающего в него спектр индивидуально-конкретных дел, отражающих ключевые методологические установки административного и административно-процессуального права относительно сущности административного процесса как фундаментальной юридической категории³⁷.

Кроме того, в научной литературе термины «административная юрисдикция», «административно-юрисдикционная деятельность» и «юрисдикционные полномочия» нередко используются как взаимозаменяемые либо находятся в отношении смежности без четкого разграничения их объемов. Такое словоупотребление, оправданное при общей характеристике юрисдикционной функции государства, утрачивается при анализе компетенции конкретного органа исполнительной власти.

Считаем необходимым представить эти категории как взаимосвязанные, однако, не тождественные элементы единой теоретической конструкции, отражающей различные уровни реализации публичной власти. В этом случае *административная юрисдикция* должна рассматриваться как функциональная характеристика государственной власти, выражающаяся в способности государства разрешать юридические конфликты в сфере публичного управления, устанавливать факты нарушений и принимать обязательные для исполнения решения. Данная категория носит обобщающий характер, описывает деятельность не конкретного органа, не привязана к конкретному субъекту, а относится к разновидности публичной функции государства в целом.

³⁷ См.: Каплунов, А.И. О предмете административной юрисдикции и понятии административно-юрисдикционной деятельности // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 4 (30). С. 31.

Административно-юрисдикционная деятельность представляет собой процессуальную форму реализации указанной функции, осуществляемую конкретными органами публичной власти и их должностными лицами. Она выражается в последовательности реализации юридически значимых действий по рассмотрению дела, установлению фактических обстоятельств, их правовой оценке и принятию решения. В отличие от юрисдикции как функции данная категория всегда субъектно определена и характеризует динамику реализации соответствующих полномочий.

Юрисдикционные полномочия выступают структурным элементом компетенции уполномоченного государственного органа, включающим закрепленные нормами права его права и обязанности при осуществлении им юрисдикционной деятельности.

На этом уровне происходит конкретизация государственной функции в виде юридически определенных прав и обязанностей конкретного органа по рассмотрению конкретных категорий дел, правовой оценке поведения участников регулируемых отношений и принятию обязательных для исполнения властных решений, обеспеченных возможностью применения мер государственного принуждения. Это статический элемент компетенции органа, а не описание деятельности как таковой.

Они образуют единую систему компетенции государственного органа:

1. административная юрисдикция (уровень функциональной характеристики государственной власти);
2. административно-юрисдикционная деятельность (уровень процессуальной реализации функции государства);
3. юрисдикционные полномочия (уровень нормативного закрепления компетенции конкретного органа власти).

Такое разграничение позволяет устранить смешение категорий и придать им необходимую аналитическую четкость.

Практическое значение такого разграничения наглядно проявляется при анализе деятельности ФАС России в сфере государственных закупок. Так,

административная юрисдикция антимонопольного органа выражается в реализации публично-властной функции государства по разрешению конфликтов, возникающих между участниками отношений в сфере закупок и по обеспечению соблюдения требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

Административно-юрисдикционная деятельность ФАС России проявляется в конкретных процессуальных формах реализации данной функции, включая рассмотрение жалоб участников закупок, проведение разбирательств, принятие решений и предписаний, а также рассмотрение дел об административных правонарушениях.

Юрисдикционные полномочия ФАС России представляют собой закрепленные в законодательстве права и обязанности, посредством которых реализуются указанные процессы: принятие и рассмотрение жалоб, выдача правовой оценки действиям участников закупок, вынесение обязательных решений, выдача предписаний, возбуждение и рассмотрение дел об административных правонарушениях.

Принципиальное значение имеет то, что именно на уровне юрисдикционных полномочий становится возможным разграничение различных форм реализации публичной власти. Так, проведение проверки и выявление нарушения относятся к контрольным полномочиям и не предполагают разрешения юридического конфликта по существу. В то же время рассмотрение жалобы направлено на разрешение публично-правового спора, вынесение постановления по делу об административном правонарушении связано с установлением виновности и применением мер ответственности или выдача предписания направлена на принудительное восстановление нарушенного правового состояния независимо от вопроса о виновности. Все указанные полномочия являются юрисдикционными.

Однако если рассмотреть указанное различие конкретных полномочий антимонопольного органа, становится ясно, что эта терминологическая проблема влечет за собой и содержательные последствия. Иными словами, квалификация отдельных полномочий ФАС России отличается от тех, в которых

административная юрисдикция приравнивается к компетенции конкретного органа власти или к осуществляемой им правоприменительной деятельности.

Логика дальнейших рассуждений исходит из понимания того, что юрисдикционное полномочие является одновременно и правом, и обязанностью органа юридически оценивать действия сторон и разрешать правовые споры путем вынесения обязательных к исполнению индивидуальных актов, обеспеченных применением государственных принудительных мер; подробные характеристики, определяющие такие полномочия, изложены § 2 настоящей главы.

Когда административная юрисдикция рассматривается как статичное понятие, распоряжение об устранении нарушения законодательства о контрактной системе считается подпадающим под сферу ее юрисдикции по формальным основаниям, в соответствии с которыми оно входит в компетенцию надзорного органа. В противоположность этому при деятельностном подходе предписание рассматривается как корректирующая мера, завершающая контрольно-надзорную деятельность, то есть, по сути, как элемент этой деятельности.

Указанное разграничение приводит к иному результату: предписание выносится в отношении выявленного правового конфликта, содержит правовую оценку поведения заказчика, представляет собой индивидуальный обязательный акт и гарантирует возможность применения мер государственного принуждения. Таким образом формируется автономное юрисдикционное полномочие, а не акт контроля, вытекающий по результатам проверки.

Этот вывод можно проверить как на основе нормативных, так и эмпирических данных. Так, предписание о соблюдении требований может быть оспорено в арбитражном суде как отдельный ненормативный правовой акт, подчиняющийся собственным стандартам законности независимо от обжалования решения, на основании которого оно было вынесено, в то время как несоблюдение

этого требования само по себе представляет собой отдельное административное правонарушение³⁸.

Применение предложенных критериев позволяет принимать решения по запросам заказчика в рамках отдельного производства и включает в себя установление фактических обстоятельств и правовую оценку поведения контрагента. Результат рассмотрения может повлечь для него ограничение возможности участия в закупках до двух лет³⁹.

Практическое следствие такой квалификации заключается в том, что антимонопольным органам достаточно указывать не только на факт расторжения или аннулирования договора, но и на необходимость учитывать наличие халатности, добросовестность рассматриваемого поведения и соразмерность примененных ограничений. Именно такой позиции придерживается Верховный Суд Российской Федерации⁴⁰. Если бы ведение реестра классифицировалось как часть информационной функции, то требования по установлению вины и соразмерности вмешательства лишились бы правовой основы (см. § 3 главы 2 настоящей работы).

Применение этого критерия к плановым и внеплановым проверкам приводит к противоположным результатам. Эти проверки проводятся независимо от каких-либо конкретных правовых споров (на основании плана проверки, либо на основании информации, указывающей на возможное нарушение)⁴¹. В итоге проверки завершаются составлением акта, фиксирующего подтвержденные факты

³⁸ Часть 23 статьи 99 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»; часть 7 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года. № 195-ФЗ.

³⁹ Части 2 и 9 статьи 104 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ; Правила ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 года. № 1078.

⁴⁰ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 16.10.2023 года № 305-ЭС23-10096 по делу № А40-47485/2022 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.01.2026).

⁴¹ Часть 15 статьи 99 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ; Правила осуществления контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2020 года № 1576.

и обстоятельства. Однако это не приводит к разрешению дела по существу и не налагает на субъекта проверки каких-либо новых обязательств.

Следовательно, мониторинг и контроль сами по себе не являются осуществлением юрисдикции. Деятельность приобретает характер юрисдикции на этапе оформления результатов проверки и выбора меры реагирования. То есть она приобретает свой характер на этапе, когда на основе установленных фактов проводится правовая оценка рассматриваемого поведения и принимается юридически обязательное решение.

Значение этого вывода выходит за рамки простой классификации. Определение момента, когда именно наступает эта ситуация, имеет решающее значение, поскольку оно определяет, на каком этапе стороны должны иметь возможность реализовать свои процессуальные права, такие как подача возражений, ознакомление с материалами дела и участие в исследовании доказательств (см. § 2 главы 2 настоящей работы).

Этот критерий также выполняет разграничительную функцию и в тех случаях, когда имеющееся полномочие внешне аналогично юрисдикционному. Так, рассмотрение обращения заказчика о согласовании заключения контракта с единственным поставщиком⁴² осуществляется контрольным органом в соответствии с установленными процедурами и завершается принятием индивидуального решения. И здесь нет элемента конфликта, потому что орган власти не разрешает спор между сторонами закупочных отношений и не определяет законность (незаконность) их действий, а лишь обеспечивает соблюдение установленных законом условий и требований к использованию неконкурентных способов закупок. Соответствующее полномочие носит разрешительно-лицензионный характер и к юрисдикционным полномочиям ФАС России не относится.

Из вышеизложенного следует вывод, что предложенное разграничение категорий служит больше функциональной, чем описательной цели. Другими словами, это разграничение предоставляет критерий для определения того, какие

⁴² Пункт 4 части 15 статьи 99 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ.

полномочия антимонопольного органа по обеспечению соблюдения антимонопольного законодательства подпадают под его юрисдикцию, а какие исключены из нее. При этом полученные результаты могут отличаться от тех, которые исходили бы из ситуации, когда юрисдикция приравнивается к самому органу или к правоприменительной деятельности в целом.

Эти же критерии определяют ход и структуру дальнейшего исследования. То есть различные группы юрисдикционных полномочий, выявленные на их основе (полномочия, касающиеся разрешения публично-правовых споров между участниками закупок и заказчиками, восстановления нарушенного правового состояния и изменения статуса сторон, а также применения мер административной ответственности), рассматриваются соответственно в § 1, § 2–3 и § 4 главы 2 настоящей работы.

Без такого разграничения указанные действия неизбежно смешиваются в рамках единой категории «административной юрисдикции», что, как было показано выше, не позволяет выявить их различную правовую природу, функциональное назначение и место в структуре компетенции органа.

Таким образом, именно категория юрисдикционных полномочий обеспечивает необходимый уровень аналитической детализации, способствующий отграничению юрисдикционных полномочий от контрольных, а также от других видов деятельности; обозначению их внутренней структуры и возможности провести классификацию в зависимости от получаемого правового результата и характера разрешаемого спора; определению пределов реализации публичной власти (в том числе степени вмешательства в сферу закупочных отношений) и определению места юрисдикционной функции в общей компетенции органа публичной власти.

Важно, что смысловое разделение понятий «административная юрисдикция», «административно-юрисдикционная деятельность» и «юрисдикционные полномочия» выступает не просто теоретической конкретизацией, но и необходимым методологическим условием для

последующего анализа юрисдикционных полномочий ФАС России в сфере государственных закупок.

Исходя из того, что понятия «административная юрисдикция» и «юрисдикционные полномочия» соотносятся как вид деятельности и нормативно закрепленная возможность ее осуществления (первое понятие шире и охватывает функцию государства в целом, второе - конкретный правовой инструментарий конкретного органа), в настоящем исследовании именно в этом, последнем значении данный термин будет использоваться применительно к ФАС России.

В этой связи отметим, что в современной административно-правовой науке формируется еще один подход, согласно которому обосновывается целесообразность разграничения административной юрисдикции как вида государственной деятельности, а юрисдикционных полномочий - как элемента компетенции конкретного государственного органа. А.П. Алехин отмечает, что административная юрисдикция реализуется через систему полномочий, закрепленных за государственными органами законодательством⁴³. По мнению некоторых авторов, такой подход позволяет более точно определять и анализировать правовой статус органов исполнительной власти и их роль в механизме защиты публичных интересов⁴⁴.

Поэтому важное значение для исследования приобретает рассмотрение компетенции государственных органов как правовой формы институционализации юрисдикционной деятельности государства. Компетенция государственного органа представляет собой установленный законодательством объем прав и обязанностей, определяющих круг вопросов ведения и пределы деятельности данного органа в системе государственного управления. Именно в компетенции органа государственной власти закрепляются конкретные полномочия, посредством которых орган государственной власти осуществляет возложенные на него задачи и функции.

⁴³ Алехин А. П. Административное право Российской Федерации: учебник / А. П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. М.: Зерцало-М, 2001. С.259.

⁴⁴ Кузурманова И.В. О сущности административно-юрисдикционной деятельности воинских должностных лиц. Военное право. 2011. № 1. С. 86.

В административно-правовой науке компетенция рассматривается как совокупность установленных правовыми нормами полномочий, определяющих круг вопросов ведения и пределы деятельности государственного органа. Так, Ю.А. Тихомиров определяет компетенцию как комплекс легально установленных способов осуществления публичных функций⁴⁵. Именно через полномочия государственный орган реализует возложенные на него функции.

Следовательно, юрисдикционные полномочия следует рассматривать как часть компетенции государственного органа, обеспечивающую реализацию юрисдикционной функции государства. Выделение юрисдикционных полномочий в структуре компетенции государственного органа имеет принципиальное значение для исследования деятельности органов исполнительной власти, поскольку позволяет определить, какие именно элементы деятельности органа связаны с разрешением правовых конфликтов, а какие - с иными формами публичного управления.

Таким образом, как часть компетенции государственного органа юрисдикционные полномочия представляют собой его права и обязанности по рассмотрению юридически значимых дел, правовой оценке поведения участников регулируемых отношений, разрешению правовых конфликтов и принятию обязательных решений, обеспеченных возможностью применения мер государственного принуждения.

Проведенный анализ теоретических подходов к административной юрисдикции, административно-юрисдикционной деятельности и юрисдикционным полномочиям позволил провести разграничение данных категорий, что является не только теоретическим уточнением, но и необходимым методологическим условием для последующего анализа юрисдикционных полномочий ФАС России в сфере государственных закупок.

Административная юрисдикция в системе публичного управления выступает особой формой реализации государственной власти, направленной на разрешение юридических дел и правовых конфликтов, возникающих в сфере

⁴⁵ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2001. С. 24.

государственного управления. Ее содержание проявляется в деятельности государственных органов по рассмотрению дел, установлению фактических обстоятельств, правовой оценке поведения участников регулируемых отношений и принятию обязательных решений, обеспеченных возможностью государственного принуждения⁴⁶.

По мнению некоторых ученых, механизм реализации административно-юрисдикционной деятельности органами государства в сфере публичного управления основан на логической взаимосвязи между административной юрисдикцией как видом государственной деятельности, компетенцией государственного органа и юрисдикционными полномочиями как элементами данной компетенции⁴⁷.

Проведенный нами анализ теоретических разработок, относящихся к административной юрисдикции, административно-юрисдикционной деятельности и к юрисдикционным полномочиям, позволяет сформулировать конкретные обобщающие выводы.

Первое. Сложившаяся доктринальная традиция в административно-правовой науке характеризуется множественностью трактовок относительно понятий административной юрисдикции, административно-юрисдикционной деятельности и юрисдикционных полномочий и отсутствием их четкой категориальной разграниченности, что в некоторых случаях приводит к смешению этих понятий и снижает точность результатов научных исследований. Об отсутствии в современной административно-правовой науке единого подхода к пониманию административной юрисдикции, а также единой точки зрения на соотношение административной юрисдикции с административно-

⁴⁶ Беженцев А.А. Административная юрисдикция: Учебник. Москва: Северо-Западный институт управления РАНХиГС при Президенте РФ, 2024. С. 5.

⁴⁷ См. на примере налоговых органов. Ивачев О.В. Административно-правовое регулирование юрисдикционной деятельности федеральных органов исполнительной власти в налоговой сфере: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.2011. С. 12.

юрисдикционной деятельностью и юрисдикционными полномочиями указывают и другие исследователи⁴⁸.

Второе. Проведенное нами исследование позволяет констатировать, что, несмотря на теоретическую значимость существующих разработок, в них юрисдикция либо отождествляется с деятельностью, либо растворяется в компетенции, либо рассматривается как абстрактное комплексное явление. Такая многовариантность существенно снижает, если не исключает возможность проведения анализа конкретных юридически значимых полномочий. Поэтому разработанные в административно-правовой теории деятельностный, статический и синтетический подходы к пониманию административной юрисдикции не позволяют выявить внутреннюю структуру юрисдикционных полномочий, а также разграничить их с другими формами реализации публичной власти.

Третье. Выявленные методологические ограничения существенно снижают эффективность деятельности ФАС России в сфере государственных закупок, так как в ней сочетаются различные формы публично-властного воздействия. Отсутствие в науке четких критериев разграничения определенных понятий не позволяет определить, какие элементы деятельности ФАС относятся к юрисдикционным полномочиям, каким образом соотносятся между собой процедуры, связанные с разрешением споров, применением мер ответственности и восстановлением нарушенного правового состояния, а также где проходят пределы реализации юрисдикционной функции государства в лице уполномоченного органа власти.

Порядок изложения результатов исследования позволяет перейти от описания юрисдикции к анализу конкретных форм ее осуществления и требует обеспечить необходимый уровень ее теоретической и прикладной определенности при исследовании деятельности ФАС России в сфере государственных закупок.

В этой связи представляется необходимым перейти к более детальному рассмотрению юрисдикционных полномочий, включая определение их понятия,

⁴⁸ Панкова О.В. Современная концепция административной юрисдикции: опыт критического переосмысления // Lex Russica. 2019. № 2 (147). С. 65.

выявление признаков и установление их видов применительно к деятельности ФАС России в сфере государственных закупок.

§ 2. Понятие и признаки юрисдикционных полномочий ФАС России⁴⁹

Проведенный в предыдущем параграфе анализ позволил определить соотношение категорий административной юрисдикции, административно-юрисдикционной деятельности и юрисдикционных полномочий и выявить ограничения существующих подходов к их разграничению применительно к деятельности органов публичной власти. В этой связи дальнейшее исследование требует обращения непосредственно к категории юрисдикционных полномочий, поскольку именно через нее становится возможным анализ конкретных форм реализации публичной власти в деятельности уполномоченных органов.

Для целей настоящего исследования принципиальное значение имеет не только определение самого понятия юрисдикционных полномочий, но и выявление сущностных признаков данного понятия. Наряду с этим необходимо провести работу по установлению определенных критериев, которые помогут отделить юрисдикционные полномочия от других видов публично-властных полномочий, в том числе контрольных и надзорных. В отношении деятельности ФАС России в сфере государственных закупок, когда происходит совмещение различных форм публично-властного воздействия, данная задача приобретает особое значение. Потому что при таких условиях отсутствие четких критериев разграничения разных видов полномочий зачастую приводит к неопределенности

⁴⁹При написании данного параграфа была использована следующая работы автора: Кечин Р.В. Злоупотребление правом в системе государственных закупок // Трибуна молодого юриста: Сборник материалов региональной научно-практической конференции студентов, аспирантов, молодых ученых, Нижний Новгород, 20 марта 2024 года. Нижний Новгород: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2024. С. 259-263; Кечин Р.В. Концепция злоупотребления правом в системе государственных закупок // Сборник тезисов IX Всероссийской научной студенческой конференции НИУ ВШЭ – Нижний Новгород, 23-24 апреля 2025 года. Нижний Новгород: Высшая школа экономики, 2025. С. 181-182.

в установлении правовой природы некоторых из них, что затрудняет определение их места в системе целостной деятельности антимонопольных органов.

Как показывает анализ научной литературы, понятие юрисдикционных полномочий разработано в административно-правовой науке в значительно меньшей степени по сравнению с такими понятиями, как административная юрисдикция и административно-юрисдикционная деятельность. В отношении последних сформировались различные концептуальные подходы, тогда как понятие и содержание юрисдикционных полномочий, как правило, используются фрагментарно и не выступают самостоятельным объектом теоретического анализа. Следствием этого является отсутствие общепризнанных подходов к выделению юрисдикционных полномочий в структуре деятельности органов исполнительной власти, определению их основных признаков, позволяющих проводить их отграничение от контрольных, надзорных и иных форм правоприменительной деятельности.

В административно-правовой науке неоднократно отмечалось, что органы исполнительной власти осуществляют широкий спектр функций - регулятивных, контрольных, надзорных, разрешительных и иных. При этом соответствующие виды деятельности нередко совмещаются в рамках одних и тех же процедур, и это затрудняет определение их правовой природы, а также не позволяет провести четкое разграничение между контрольной и юрисдикционной составляющими. Выявление нарушений в таких случаях нередко сопровождается вынесением решений, связанных с применением мер государственного воздействия. В результате границы между контрольной и юрисдикционной деятельностью оказываются размытыми, а отдельные полномочия одного и того же органа трудно однозначно отнести к той или иной группе.

Указанная проблема имеет непосредственное значение для деятельности ФАС России, поскольку в рамках ее полномочий в сфере государственных закупок сочетаются контрольные и юрисдикционные элементы. ФАС России одновременно осуществляет контроль за соблюдением антимонопольного законодательства и законодательства о контрактной системе, рассматривает

жалобы участников закупочных процедур, применяет меры административной ответственности и принудительные меры восстановительного характера⁵⁰. Отсутствие четких критериев разграничения между контрольными и юрисдикционными полномочиями в этом контексте затрудняет определение правовой природы отдельных процедур и, как следствие, ослабляет гарантии участников закупочных правоотношений.

М.С. Студеникина указывает, что «сквозной характер функции контроля предъявляет большие требования к процессу ее конкретизации применительно к каждому уровню управления, к каждому государственному органу; задача заключается в том, чтобы найти оптимальные варианты распределения этой функции между органами и избежать в процессе конкретизации параллелизма и дублирования»⁵¹.

Указанные обстоятельства обуславливают необходимость разработки такой теоретической базы по изучению юрисдикционных полномочий, которая позволяла бы однозначно определять их содержание, устанавливать характерные для них признаки и разрабатывать критерии, по которым было бы возможно разделять эти полномочия с другими формами реализации публичной власти. Такая база одновременно должна быть и достаточно общей, чтобы применяться к различным органам исполнительной власти, и в то же время достаточно конкретной, чтобы выступать инструментом для анализа юрисдикционных полномочий ФАС России в сфере государственных закупок.

Исходя из проведенного анализа, в целях настоящего исследования под юрисдикционными полномочиями ФАС России в сфере государственных закупок следует понимать являются особой формой публично-властных полномочий, призванных разрешать публично-правовые споры посредством правовой оценки действий сторон регулируемых отношений, принятия обязательных

⁵⁰ См. Писенко К.А. Административно-правовое обеспечение баланса интересов в сфере антимонопольного регулирования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 352.

⁵¹ Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М.: Юрид. лит. 1974. С. 9.

индивидуальных решений и обеспечения исполнения таких решений с применением принудительной силы государства.

Вышеизложенное авторское определение юрисдикционных полномочий ФАС России в сфере государственных закупок может быть более конкретизировано за счет выделения и рассмотрения характерных признаков юрисдикционных полномочий. Элементы данного определения отражают соответствующую характеристику юрисдикционных полномочий и подлежат раскрытию через анализ их содержания и механизма реализации. Так, указание на рассмотрение индивидуальных юридических дел обуславливает необходимость выявления конфликтного основания и индивидуального характера соответствующих полномочий. Закрепление функции правовой оценки способствует выделению оценочного элемента. Обязательность вынесенных решений показывает на признаки властного характера и юридической обязательности результата. Указание на возможность применения мер государственного принуждения служит для обоснования обеспечительного характера соответствующих полномочий. Ссылка на процессуальную форму реализации влечет возможность и необходимость анализа процедурных особенностей их осуществления.

Для раскрытия содержания юрисдикционных полномочий ФАС России принципиальное значение имеет разграничение признаков на сущностные (конститутивные) и типичные. Конститутивные признаки позволяют определить, обладает ли соответствующее полномочие органа юрисдикционной природой, тогда как типичные признаки характеризуют институциональную форму его реализации. Иными словами, типичные признаки не отвечают на вопрос о том, является ли полномочие юрисдикционным, но позволяют понять, каким образом полномочие функционирует в системе публичного управления. Значение типичных признаков проявляется в совокупности с конститутивными признаками, формируя типичную модель функционирования юрисдикционных полномочий в деятельности конкретного государственного органа.

Рассмотрение понятия юрисдикционных полномочий будет неполным без обращения к их реализации в правоприменительной практике, позволяющей выявить их фактическое содержание и отличительные особенности. В деятельности ФАС России юрисдикционные полномочия в сфере закупок проявляются в том числе при рассмотрении жалоб участников системы закупок. Данная процедура не сводится к формальной проверке соблюдения требований законодательства о контрактной системе, а предполагает комплексную правовую оценку действий заказчика, его комиссии и иных участников закупочного процесса. По результатам рассмотрения жалобы антимонопольный орган устанавливает в своем решении наличие либо отсутствие нарушения и выдает (при необходимости) предписание об устранении выявленных нарушений.

Показательны в этом отношении дела о содержании закупочной документации. Установление требований, которым соответствует продукция единственного производителя, влечет признание жалобы обоснованной и, как правило, выдачу предписания вплоть до аннулирования закупки. Например, Ростовское УФАС России⁵² в своем решении установило факт искусственного ограничения количества участников и нарушение при указании наименования конкретного производителя. По результатам рассмотрения жалобы УФАС вынесло предписание об отмене всех протоколов и самой закупки.

Коми УФАС России⁵³ установило также нарушение при указании заказчиком характеристик, в комплексе указавших на товар единственного изготовителя. Однако предписание в этом деле не выдавалось. Комиссия антимонопольной службы указала, что выявленные нарушения не повлияли на результаты определения поставщика, поскольку на участие в закупке было подано пять заявок. Таким образом, решение по признанию жалобы обоснованной не приводит к «автоматической» выдаче предписания.

⁵² Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области от 15 января 2020 года по делу № 061/06/64-34/2020 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 17.08.2026).

⁵³ Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Коми от 31 октября 2025 года по жалобе № 011/06/105-1094/2025 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 17.08.2026)

Юрисдикционная природа соответствующих полномочий особенно наглядно проявляется в обязательности исполнения предписаний ФАС, что составляет сущностный признак данного вида деятельности, поскольку оно порождает правовые последствия независимо от согласия адресата в рамках определенной процедуры⁵⁴.

Их неисполнение образует самостоятельный состав административного правонарушения, предусмотренный, в частности, частью 7 статьи 19.5 КоАП РФ, что свидетельствует о том, что предписание не является вспомогательным актом контроля, а представляет собой самостоятельную форму властного решения, направленного на принудительное восстановление нарушенного правового состояния.

Судебная практика арбитражных судов по делам об оспаривании актов ФАС России свидетельствует о том, что предмет судебной проверки не ограничивается процедурными вопросами. Суды исследуют также существо выводов антимонопольного органа о наличии нарушений законодательства о контрактной системе - в том числе правомерность квалификации действий заказчика и соразмерность избранной меры реагирования. Тем самым арбитражный контроль косвенно подтверждает материально-правовую природу юрисдикционных полномочий ФАС России, когда суд не просто отменяет формально порочный акт, а оценивает его по существу. Такие ситуации могут быть возможны только применительно к актам, разрешающим правовой конфликт, а не осуществляющим рутинный административный надзор.

Изложенное позволяет сделать следующий вывод. Юрисдикционные полномочия ФАС России в сфере государственных закупок представляют собой самостоятельную форму публично-властного воздействия, отличную от общего административного контроля, так как их реализация предполагает разрешение конкретного правового конфликта, принятие обязательного для сторон решения и

⁵⁴ Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография М.: Норма. 2012. С. 311.

обеспечение его исполнения⁵⁵. Установленные закономерности создают основу для перехода к системной характеристике юрисдикционных полномочий ФАС России через выделение их сущностных признаков. Анализ законодательства, регулирующего деятельность государственных органов, а также обобщение научных подходов к исследованию административной юрисдикции позволяют выделить восемь признаков, характерных для юрисдикционных полномочий. При этом среди них необходимо разграничить сущностные (конститутивные) признаки, при отсутствии любого из которых полномочие не может быть квалифицировано как юрисдикционное, и типичные (дополнительные) признаки, характерные для большинства юрисдикционных полномочий, однако способные присутствовать и в иных видах управленческой деятельности.

Сущностным (конститутивным) признается тот признак, при отсутствии которого деятельность органа утрачивает юрисдикционный характер и не может быть квалифицирована в данном качестве независимо от наличия иных признаков. Типичным признается тот признак, который характерен для большинства юрисдикционных полномочий, однако может встречаться и в иных видах правоприменительной деятельности, вследствие чего самостоятельного квалифицирующего значения не имеет. Сущностными признаками могут быть такие, как: конфликтное основание реализации; осуществление правовой оценки обстоятельств дела; принятие индивидуального властного решения; возможность применения мер государственного принуждения. В то время, как типичными признаками выступают: нормативная обусловленность; рассмотрение юридически значимого дела индивидуального характера; реализация в установленной процессуальной форме; расширенный судебный контроль по существу дела.

1. Нормативная обусловленность (типичный признак).

Юрисдикционные полномочия всегда имеют четкое законодательное основание, определяющее пределы и порядок их реализации. В отличие от общих функций государственного управления, допускающих известную степень

⁵⁵ Павлухина О.А. Правовая определенность: обязанность по исполнению предписания антимонопольного органа и возможность приостановления его действия // Российское конкурентное право и экономика. 2022. Спец. вып. С. 60.

усмотрения, юрисдикционные полномочия возникают, осуществляются и прекращаются строго в рамках нормативно установленной компетенции. Нормативная обусловленность как признак юрисдикционных полномочий не имеет самостоятельного квалифицирующего значения, поскольку присуща любой деятельности государственных органов. Вместе с тем ее значение проявляется в ином - в обеспечении институциональной определенности юрисдикционных полномочий. Именно нормативное закрепление позволяет определить пределы осуществления соответствующих полномочий, зафиксировать их связь с конкретной процедурой и установить юридические последствия принимаемых решений. Применительно к деятельности ФАС России это означает, что юрисдикционные полномочия приобретают определенность только в силу их закрепления в законодательстве о контрактной системе и административных правонарушениях, что позволяет рассматривать их как элемент институционально оформленной системы публичного воздействия.

2. Конфликтное основание реализации (сущностный признак).

Юрисдикционное полномочие возникает и подлежит осуществлению исключительно при наличии правового конфликта - между участниками регулируемых отношений либо между участником и государственным органом. Именно конфликт является правовым фактом, активирующим данный вид полномочия, что принципиально отличает его от регулятивных и разрешительных полномочий, реализуемых независимо от наличия спора. В деятельности ФАС России правовое основание в виде конфликта может проявляться, в частности, при поступлении жалобы участника закупки на действия (бездействие) заказчика или оператора электронной площадки или при выявлении нарушений законодательства по результатам проведенных контрольных мероприятий. В каждой из указанных ситуаций требуется разрешить имеющийся конфликт в индивидуальном порядке.

3. Рассмотрение юридически значимого дела (типичный признак).

Юрисдикционные полномочия предполагают рассмотрение конкретного юридического дела по жалобе или заявлению. При этом каждое дело о

правонарушении имеет свой строго индивидуализированный предмет. Именно это является основным различием между юрисдикционной, нормотворческой (адресованной неопределенному кругу лиц) и консультативной (не порождающей обязательных правовых последствий) деятельностью. Нужно подчеркнуть, что индивидуальный характер рассматриваемого дела сам по себе не позволяет однозначно определить полномочие как юрисдикционное, поскольку такой характер является присущим и для других видов правоприменительной деятельности (например, разрешительной). В сочетании с конфликтным основанием и правовой оценкой данный признак обеспечивает формирование юрисдикционного полномочия как формы индивидуального правоприменения. В деятельности ФАС России это выражается в рассмотрении конкретных жалоб участников закупок и осуществление процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях. Таким образом каждое полномочие реализуется в рамках индивидуально определенной правовой ситуации.

Например, в начале марта 2024 года было размещено уведомление о принятии управлением ФАС России по Белгородской области к рассмотрению жалобы на действия администрации Алексеевского городского округа Белгородской области, которой вменялось нарушение антимонопольного законодательства и правил конкуренции при проведении публичных торгов⁵⁶. Уже 26 марта на той же странице официального сайта ФАС России было опубликовано решение о прекращении производства по указанной жалобе⁵⁷.

4. Осуществление правовой оценки обстоятельств дела (сущностный признак).

При реализации юрисдикционных полномочий компетентный орган устанавливает фактические обстоятельства, сопоставляет их с требованиями законодательства и формулирует вывод о наличии либо отсутствии признаков

⁵⁶ Письмо Белгородского УФАС России №ЕК/888/24 Уведомление о поступлении жалобы от 11 марта 2024 года. // URL: <https://br.fas.gov.ru/to/belgorodskoe-ufas-rossii/ab0bcf17-dd38-4147-8b0a-9a81ba88c318/> (дата обращения: 03.05.2026).

⁵⁷ Решение Белгородского УФАС России №ЕК/1103/24 решение от 26 марта 2024 года // URL: <https://br.fas.gov.ru/to/belgorodskoe-ufas-rossii/4652fcae-d8dc-4ea2-85af-9a5b1d294be9/> (дата обращения: 03.05.2026).

нарушения законодательства. Данный признак является сущностным, так как без правовой оценки компетентному органу невозможно ни установить факт нарушения, ни принять обоснованное решение по делу. В деятельности ФАС России правовая оценка выражается, в частности, в квалификации действий заказчика или иного лица как нарушения требований законодательства о контрактной системе и формулировании в виде решения мотивированного вывода, подлежащего последующему судебному контролю.

5. Принятие индивидуального властного решения (сущностный признак).

Результатом реализации юрисдикционных полномочий является принятие индивидуального правового акта, содержащего обязательное решение по рассматриваемому делу. Возможными вариантами принимаемых решений могут быть удовлетворение или отклонение доводов жалобы, постановление по делу о правонарушении, предписание об устранении нарушения. Наличие индивидуального акта позволяет разграничить юрисдикционные полномочия органа от контрольных функций, которые могут ограничиваться выявлением нарушений без принятия решения по существу дела. В деятельности ФАС России такими актами выступают решения по жалобам, постановления по делам об административных правонарушениях, а также предписания об устранении нарушений, которые индивидуализируют права и обязанности участников конкретного правоотношения и потому выполняют роль средств индивидуального правового регулирования⁵⁸.

6. Возможность применения мер государственного принуждения (сущностный признак).

Юрисдикционные полномочия государственных органов неразрывно связаны с возможностью применения мер государственного принуждения, направленных на восстановление нарушенного правопорядка, таких как назначение административного наказания, выдача обязательного для исполнения предписания. Данный признак является сущностным, поскольку отличает

⁵⁸ См. Лазарев В.В. Применения советского права. К. 1972. С.60-61; Явич Л.С. Общая теория права. Л. 1976. С. 230-233.

юрисдикционные полномочия от консультативных и информационных функций государственных органов, не подкрепленных мерами принуждения. В деятельности ФАС России это реализуется при назначении участникам системы закупок административных штрафов за нарушения законодательства о контрактной системе и в выдаче сторонам предписаний, неисполнение которых влечет самостоятельную административную ответственность по части 7 статьи 19.5 КоАП РФ.

7. Реализация в установленной процессуальной форме (типичный признак).

Юрисдикционные полномочия реализуются в рамках специальной процедуры, которая устанавливает порядок рассмотрения дела, формализует права и обязанности участников производства и порядок принятия решения. Процессуальная форма гарантирует соблюдение принципов состязательности, равенства сторон и справедливости при рассмотрении дела⁵⁹. Процессуальная оформленность сама по себе не является исключительной чертой юрисдикционных производств, так как она присуща и лицензионным, и регистрационным процедурам. Вместе с тем, в юрисдикционных производствах эта черта выполняет иную функцию, при которой процессуальная форма служит не технической организации административной процедуры, а гарантией надлежащего разрешения правового конфликта и условием последующей судебной проверки законности и обоснованности принятого решения. ФАС России руководствуется теми процессуальными требованиями, которые закрепляются в административных регламентах о рассмотрении жалоб и дел об административных правонарушениях, а также в специальных положениях Федерального закона № 44-ФЗ. В рамках этих требований определяются состав участников, порядок исследования доказательств, сроки совершения процессуальных действий и форма итогового акта.

8. Расширенный судебный контроль юрисдикционных актов по существу дела (типичный признак).

⁵⁹ См.: Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2024 года) // СЗ РФ. 2002. № 46, ст. 4532; 2024. № 53, ч. 1, ст. 8531.

Для юрисдикционных актов типичным является такой признак, как расширенный судебный контроль по существу дела. Несмотря на типичность, данный признак является содержательно значимым, потому что решения и предписания ФАС России оспариваются, в том числе и по существу проведенной процедуры. Это отличает данную деятельность антимонопольной службы от большинства возможных управленческих решений, исходящих от органов государственной власти, которые подлежат проверке судом чаще всего на предмет соблюдения компетенции и процедуры. Как правило, в указанных случаях арбитражный суд должен установить правильность квалификации фактических обстоятельств дела и правильность применения норм материального права к конкретной закупочной ситуации. Такая судебная проверка способствует сближению значимости юрисдикционных актов антимонопольного органа с судебными решениями. Одновременно с этим следует указать на особую природу таких актов ввиду разрешения в них правового конфликта и наступления последствий, сопоставимых с актами правосудия.

Таким образом, система признаков юрисдикционных полномочий выполняет двойную функцию. С одной стороны, конститутивные признаки позволяют определить юридическую природу соответствующих полномочий и установить, обладают ли они юрисдикционным характером. С другой стороны, типичные признаки обеспечивают их институционализацию, раскрывая особенности их реализации в системе публичного управления и формируя устойчивую модель их функционирования. В совокупности указанные признаки позволяют не только отграничить юрисдикционные полномочия от контрольных и иных видов деятельности, но и описать их как структурно организованный элемент публично-властного воздействия, в том числе применительно к деятельности ФАС России в сфере государственных закупок.

Выделенные признаки юрисдикционных полномочий не только раскрывают их содержание, но и позволяют представить их в виде целостной структурной модели. При этом каждый из признаков соотносится с определенным уровнем реализации юрисдикционного полномочия. Так, конфликтное основание отражает

функциональную направленность полномочия на разрешение правового конфликта. Правовая оценка характеризует его содержательный аспект, а принятие обязательного решения формирует результативный уровень. Возможность применения мер государственного принуждения - обеспечительный уровень: а процессуальная форма устанавливает порядок реализации соответствующих полномочий.

В этой связи юрисдикционные полномочия ФАС России могут рассматриваться как структурно организованный механизм публично-властного воздействия, в котором признаки и уровни реализации находятся в системной взаимосвязи. Данная модель включает несколько взаимосвязанных уровней:

- 1) функциональный - выражающий направленность полномочий органа на разрешение правового конфликта;
- 2) содержательный - охватывающий правовую оценку органом поведения участников закупочных отношений;
- 3) результативный - связанный с принятием органом обязательного индивидуального решения;
- 4) обеспечительный - предполагающий возможность применения органом мер государственного принуждения;
- 5) процессуальный - определяющий порядок реализации органом соответствующих полномочий.

Благодаря уровневой структуре указанная модель носит не описательный, а инструментальный характер и может быть использована для анализа конкретных юрисдикционных полномочий ФАС России в сфере государственных закупок.

В качестве критерия классификации юрисдикционных полномочий как «способа обнаружения существенных качеств»⁶⁰ предлагается использовать характер разрешаемого юридического конфликта и соответствующий ему правовой результат деятельности государственного органа. По данному основанию возможно выделить три основные группы юрисдикционных полномочий.

⁶⁰ Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. М., 1981. С. 61.

Первую группу составляют юрисдикционные полномочия по разрешению публично-правовых споров, возникающих между участниками регулируемых отношений. Данная группа полномочий связана с рассмотрением конфликтов между участниками регулируемых отношений либо между участниками отношений и государственными органами. В рамках реализации таких полномочий государственный орган осуществляет правовую оценку действий участников соответствующих отношений и принимает решение, направленное на разрешение возникшего конфликта. В деятельности ФАС России данная группа представлена прежде всего полномочиями по рассмотрению жалоб участников закупок на действия (бездействие) заказчиков, уполномоченных органов, специализированных организаций и операторов электронных площадок⁶¹.

Вторую группу составляют юрисдикционные полномочия по рассмотрению дел о правонарушениях, предполагающие применение мер юридической ответственности. Данная группа полномочий связана с применением мер юридической ответственности за нарушение требований законодательства. В рамках реализации таких полномочий государственный орган рассматривает дело о правонарушении, устанавливает обстоятельства совершенного деяния и принимает решение о применении соответствующих мер ответственности. В деятельности ФАС России эта группа реализуется через рассмотрение дел об административных правонарушениях в сфере государственных закупок, по результатам которых назначаются административные наказания в соответствии с КоАП РФ, а в некоторых случаях осуществляющих переход в рамках уголовной юрисдикции⁶².

Третью группу составляют полномочия по принудительному восстановлению законного состояния правоотношения, не квалифицируемые как меры юридической ответственности. Данные полномочия реализуются в форме обязательных предписаний об устранении нарушений законодательства о

⁶¹ Приказ Федеральной антимонопольной службы от 3 июня 2020 года № 521/20 "О функциональном распределении обязанностей между структурными подразделениями центрального аппарата ФАС России"// СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 10.05.2026).

⁶² Гулягин А.Ю. Основы правоохранительной деятельности органов административной юрисдикции: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С.19.

контрактной системе, отмене незаконно принятых актов, выдаче предписаний о повторном проведении закупочной процедуры. Их отличие от первой группы состоит в том, что они могут осуществляться вне конфликта между частными субъектами по инициативе самого органа как итога проведения контрольных мероприятий. От второй группы они отличаются отсутствием цели наказания, и ориентацией на восстановление законного состояния правоотношения вне зависимости от вопроса о виновности субъекта. Самостоятельный характер предписания подтверждается не только целевым назначением и основанием вынесения, но и особенностями механизма его реализации, при котором исполнение предписания обеспечивается системой государственного принуждения, включая возможность привлечения к административной ответственности за его неисполнение по части 7 статьи 19.5 КоАП РФ.

Предложенная классификация позволяет рассматривать юрисдикционные полномочия государственных органов как многоуровневую систему, включающую различные формы разрешения правовых конфликтов и применения мер государственного воздействия. Применительно к ФАС России в сфере государственных закупок она позволяет сделать выводы о состоянии системы закупок и отграничить юрисдикционный сегмент компетенции ФАС от контрольного и надзорного. Также создается возможность для систематизации конкретных полномочий ФАС в соответствии с выделенными тремя группами и выявления функциональных связей между отдельными видами производств (жалобным, контрольным, делами об административных правонарушениях) как взаимообусловленными формами реализации единой юрисдикционной функции.

Таким образом, в настоящем параграфе обоснованы следующие положения, имеющие значение для дальнейшего исследования. Сформулировано авторское определение юрисдикционных полномочий ФАС России в сфере государственных закупок. Предложена система восьми признаков юрисдикционных полномочий с разграничением конститутивных и типичных. Обоснована структурная модель реализации юрисдикционных полномочий и выстроена их трехзвенная классификация, создающая теоретическую основу для последующего анализа

конкретных форм реализации юрисдикционных полномочий ФАС России в сфере государственных закупок.

***§ 3. Нормативно-правовое регулирование юрисдикционных полномочий
Федеральной антимонопольной службы России в сфере государственных
закупок: становление и система источников⁶³***

Проведенный в предыдущем параграфе работы анализ позволил определить понятие, признаки и структуру юрисдикционных полномочий ФАС России. В этой связи логика дальнейшего исследования требует обращения к нормативно-правовым основаниям формирования и развития юрисдикционных полномочий, а также к системе источников, в рамках которой закрепляются и реализуются соответствующие полномочия.

Юрисдикционные полномочия ФАС России в сфере государственных закупок не являются изначально заданной характеристикой ее компетенции, а представляют собой результат последовательного нормативного конструирования, осуществлявшегося в процессе трансформации системы исполнительной власти, реформирования антимонопольного и закупочного законодательства, а также кодификации административно-деликтных оснований ответственности⁶⁴. Это обуславливает необходимость ретроспективного анализа юрисдикционных полномочий ФАС России, позволяющего выявить закономерности возникновения и расширения перечня соответствующих полномочий и раскрывающего многоуровневую структуру источников их регулирования.

Ключевое значение для понимания правовой природы юрисдикционных полномочий ФАС России имеет анализ этапов их исторического формирования. Он позволяет показать, что закрепление полномочий по разрешению закупочных

⁶³ При написании данного параграфа была использована следующая работа автора: Кечин, Р.В., Сальников А.М. Цифровизация государственных закупок. Реалии и перспективы // Сборник тезисов VIII Всероссийской научной студенческой конференции НИУ ВШЭ - Нижний Новгород «Цифровые технологии в современной молодежной науке», 17-18 апреля 2024 года. Нижний Новгород: Высшая школа экономики, 2024. С. 153-156.

⁶⁴ См. подробнее Круглов В.А. Методы правового регулирования норм об административных правонарушениях // Вестник экономической безопасности. 2008. № 4 С. 60-65.

конфликтов и применению мер государственного воздействия происходило не одномоментно, а поэтапно, в тесной связи с развитием системы государственного заказа и эволюцией статуса антимонопольного органа.

Первый этап (1990–2004 годы) характеризуется отсутствием у антимонопольных органов полномочий в сфере государственных закупок. В указанный период была предпринята попытка создания контрактной системы, образованы и реорганизованы Государственный комитет РСФСР по антимонопольной политике, Государственный антимонопольный комитет и Министерство по антимонопольной политике, формировались основы конкурентного законодательства и первые законы о государственных закупках. Однако ни один из действовавших тогда актов о размещении заказов не наделял антимонопольные органы правом рассматривать жалобы участников закупок, выдавать предписания или вести специальные реестры недобросовестных поставщиков. Следует также обратить внимание на то, что положения Закона РФ «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» от 28 мая 1992 года № 2859–1⁶⁵ впервые в современной России содержали термин «государственный контракт»⁶⁶. В нормативных документах того периода появляются указания на необходимость «развертывания государственной контрактной системы - как комплекса организаций, размещающих заказы на продукцию для государственных нужд, выбор подрядчиков, подготовку и заключение контрактов»⁶⁷. В 1994 году была ликвидирована система закупок товаров общепромышленного и народного потребления, организационно оформленная в виде группы акционерных обществ, созданных посредством приватизации данных организаций. Среди ключевых причин упразднения этой

⁶⁵ Закон «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» от 28 мая 1992 года. № 2859-1// Российская газета. 1992. № 148

⁶⁶ Балтутите И.В. Институт государственных закупок: от Русской Правды к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. 2015. № 4(29). С. 34.

⁶⁷ Основные направления стабилизации народного хозяйства и перехода к рыночной экономике (одобрены Верховным Советом СССР 19 октября 1990 года. // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 44. Ст.906.

системы исследователи выделяют два фундаментальных институциональных недостатка: во-первых, недостаточность нормативно-правового регулирования ее деятельности, порождавшую правовые неопределенности при функционировании механизма закупок, а во-вторых, отсутствие четкого функционального распределения обязанностей между структурными элементами системы, снижавшее ее управленческую эффективность и создававшее препятствия выполнению поставленных задач⁶⁸.

В 1999 году вступил в силу Федеральный закон № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»⁶⁹, которым была предпринята первая попытка комплексного правового регулирования конкурсных процедур в сфере государственных закупок. Его преамбула (статья о предмете регулирования) закрепляла, что данный акт регулирует отношения, возникающие между организатором конкурса (государственным заказчиком) и участниками конкурса (поставщиками, исполнителями) в процессе проведения конкурса на размещение заказов для государственных нужд, тем самым фокусируя внимание на договорных связях, складывающихся в ходе конкурсной процедуры. Закон исходил из того, что размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд осуществляется путем проведения конкурсов, если иное прямо не предусмотрено иными актами законодательства Российской Федерации, фактически закрепляя конкурс как базовый способ выбора контрагента государства. С точки зрения теории административного права данный этап может быть охарактеризован как стадия формирования институциональных предпосылок при отсутствии нормативной основы юрисдикционных полномочий в закупочной сфере.

Второй этап (2004–2005 годы) связан с учреждением Федеральной

⁶⁸ См. Клейн Н.И. Поставка продукции для государственных нужд // Закон. 1995. № 5. С.63; Андреева Л.В. Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 11. С. 3-16.

⁶⁹ Федеральный закон «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 6 мая 1999 года. № 97-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 19. Ст. 2302.

антимонопольной службы России и формированием современной системы федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и Положение о ФАС России, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 331, определили место ФАС России в системе исполнительной власти, закрепили ее статус как федеральной службы контрольно-надзорного типа⁷⁰, а также установили общий круг ее функций в сфере антимонопольного регулирования, естественных монополий и рекламы. Вместе с тем специальные полномочия в сфере государственных закупок на данном этапе отсутствовали, что подчеркивает зависимость возникновения юрисдикционных полномочий от их прямого нормативного закрепления в специальных законах и подзаконных актах.

Третий этап (2006–2013 годы) связан с принятием Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»⁷¹ и последующему формированию первичной модели юрисдикционных полномочий ФАС России в сфере государственных закупок. Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 года № 94 ФАС России была определена уполномоченным федеральным органом контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд. Нормы законодательства закрепили ключевые элементы юрисдикционной компетенции: проведение плановых и внеплановых проверочных мероприятий по соблюдению участниками законодательства о размещении заказов; рассмотрение жалоб участников размещения заказа с вынесением решения; выдачу предписаний об устранении нарушений, включая предписания об аннулировании торгов; обращение в суд с исками о признании

⁷⁰ По мнению Л.Т. Бакулиной, контрольно-надзорная деятельность, относится ко вторичной праворегулирующей деятельности государства. См. Бакулина Л.Т. Государственная праворегулирующая деятельность: Автореф. дис ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 16.

⁷¹ Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 01.05.2026).

размещения заказа недействительным; ведение реестра недобросовестных поставщиков⁷². Процессуальная сторона этих полномочий была в дальнейшем уточнена в административных регламентах ФАС России, что позволило в итоге работы придать соответствующей деятельности устойчивую юрисдикционную форму.

Необходимость формирования комплексной федеральной контрактной системы, исключаяющей неэффективные и избыточно усложненные процедуры государственных закупок и связанные с ними ограничения, что усилило бы роль контрольной функции в этой сфере, были озвучены в Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2010-2012 годах»⁷³.

Вместе с тем юрисдикционные полномочия ФАС ограничивались преимущественно законом о размещении заказов и не охватывали формирующиеся в этот период корпоративные закупки по 223-ФЗ, где сохранялся существенный «контрольный» и «жалобный» пробел, но уже тогда перед ФАС была поставлена главная задача управление полным жизненным циклом государственных закупок - от обоснования потребностей заказчика до полного исполнения контракта - с непрерывным контролем на всех этапах⁷⁴.

Кроме того, в указанный период на развитие контрольно-надзорной деятельности существенное влияние оказало принятие Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁷⁵. Федеральный закон установил презумпцию

⁷² Костенко, А.С. Становление института государственных закупок в современной России // Сборник научных трудов / Под ред. Ермоленко А.А., Хашевой З.М., Клочко Е.Н. Выпуск 30. К. 2015. С. 64

⁷³ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.05.2009 «О бюджетной политике в 2010-2012 годах» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_88162/ (дата обращения: 03.05.2026).

⁷⁴ См. Доклад ФАС России «О состоянии конкуренции в Российской Федерации» (за 2008 год) // URL: <https://fas.gov.ru/documents/596477> (дата обращения: 03.05.2026).; Доклад ФАС России «О состоянии конкуренции в Российской Федерации» (за 2009 год) // URL: <https://fas.gov.ru/documents/596475> (дата обращения: 03.05.2026).

⁷⁵ Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

добросовестности проверяемого лица и возложил обязанность доказывания его вины на проверяющий орган, что изменило баланс интересов в системе «контрольный орган - подконтрольный субъект». Бремя доказывания наличия (или отсутствия) нарушений сместилось со стороны предпринимателей и было возложено на контролирующие органы. Кроме того, были ограничены возможности произвольного инициирования проверок и закреплены четкие процессуальные гарантии для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении контрольных мероприятий, в результате чего нормативный акт усилил защиту прав предпринимателей⁷⁶, снизил административное давление на бизнес, способствовал формированию понятных и предсказуемых условий для деятельности предпринимателей и оказал значительное влияние на практику деятельности органов контроля в сфере государственных закупок. З.А. Саидов отмечает, что, несмотря на существенное сокращение общего количества проверок на данном этапе, система не претерпела кардинальных изменений. Это указывает на то, что уменьшение числа контрольных мероприятий не привело к качественному преобразованию контрольно-надзорного механизма⁷⁷.

Четвертый этап (2014–2018 годы) связан с переходом к контрактной системе и концентрацией юрисдикционных полномочий ФАС России в сфере закупок. Принятие Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и вступление его в силу с 1 января 2014 года привели к формированию комплексной модели регулирования, охватывающей все стадии закупочного процесса - от планирования до исполнения контракта.

В тоже время А.А. Храмкин⁷⁸ справедливо отмечает, что созданная система отличается существенно возросшим объемом документооборота.

⁷⁶ См. например. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, М. Жарку. М. 2011.

⁷⁷ Саидов З.А. К вопросу об упорядочении контрольно-надзорной деятельности в сфере экономики // Российская юстиция. 2017. № 1. С. 66.

⁷⁸ Храмкин А.А. Контрактная система – особенности и отличия от действующего законодательства // «Право и экономика». 2013. № 8 (306). С. 13.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 августа 2013 года № 728⁷⁹ ФАС России была подтверждена в статусе уполномоченного контрольного органа по Федеральному закону № 44-ФЗ. В этот период к ФАС России перешли и отдельные функции по контролю за государственным оборонным заказом, ранее осуществлявшиеся иными органами, что расширило предметное поле ее юрисдикции.

Отдельные вопросы контроля в сфере закупок (информационный и финансовый) были предоставлены Федеральной службе по финансово-бюджетному надзору⁸⁰ и Казначейству⁸¹.

Особое значение имело развитие юрисдикционных полномочий ФАС России в сфере закупок по Федеральному закону от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»⁸². Первоначально данный закон не предусматривал полноценного административного обжалования действий заказчиков в антимонопольный орган. Ситуация была принципиально изменена Федеральным законом от 31 декабря 2017 года № 505-ФЗ, наделившим участников закупок правом на административное обжалование по модели, близкой к процедурам установленным в Федеральном законе № 44-ФЗ и статье 18.1 Закона о защите конкуренции. Тем самым фактически осуществлявшаяся ФАС России контрольная деятельность в корпоративном секторе получила статус юрисдикционного полномочия лишь после прямого нормативного закрепления, что подтверждает значение категории «полномочие» как самостоятельного правового явления.

⁷⁹ Постановление Правительства РФ от 26 августа 2013 года № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 35. Ст. 4514.

⁸⁰ Постановление Правительства РФ от 04.02.2014 № 77 «О Федеральной службе финансово-бюджетного надзора» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 591.

⁸¹ Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О федеральном казначействе» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 49. Ст. 4908.

⁸² Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 30 (часть I). Ст. 4571.

Пятый этап (с 2019 года по настоящее время) характеризуется цифровизацией и качественной трансформацией механизмов реализации юрисдикционных полномочий ФАС России.

Этап характерен переходом к дистанционному формату рассмотрения жалоб в рамках «пандемийного» периода работы и ориентирован на повышение удобства для всех участников процесса. Первоначально центральный аппарат ФАС России направил территориальным органам ФАС России письмо по вопросу рассмотрения жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, организаторов закупки, расположенных в Дальневосточном федеральном округе, путем использования видеоконференцсвязи⁸³. С 25 марта 2020 года возможность дистанционного рассмотрения жалоб в центральном аппарате ФАС России стала доступна участникам системы закупок из всех федеральных округов (за исключением Москвы и Московской области)⁸⁴. Такой подход учитывает возможность контрольного органа переносить заседания комиссии в «онлайн», когда личное присутствие участников затруднено или продиктовано мерами защиты, что в целом способствовало повышению эффективности реализации юрисдикционных полномочий ФАС России.

Федеральный закон от 2 июля 2021 года № 360-ФЗ оптимизировал способы определения поставщиков, закрепил электронные формы обжалования через Единую информационную систему в сфере закупок, расширил возможности дистанционного взаимодействия с участниками закупок.

Историческое становление юрисдикционных полномочий ФАС России в сфере государственных закупок реализуется через систему источников, в рамках которой закрепляются основания, пределы и процедуры их осуществления. Исследование юрисдикционной деятельности ФАС России предполагает исходное

⁸³ Письмо ФАС России от 14.11.2019 № МЕ/99938/19 «О рассмотрении жалоб путем использования видеоконференцсвязи» // СПС «КонсультантПлюс (дата обращения: 03.05.2026).

⁸⁴ Письмо ФАС России от 24.03.2020 № МЕ/23971/20 «О дистанционном рассмотрении жалоб» СПС «КонсультантПлюс (дата обращения: 03.05.2026).

определение той совокупности нормативных актов, которые задают объем, виды и пределы ее властных полномочий по разрешению публично-правовых споров, применению мер государственного принуждения и восстановлению нарушенного правового состояния.

Под системой источников юрисдикционных полномочий ФАС России в настоящем параграфе понимается иерархически организованный комплекс нормативных правовых актов различной юридической силы - от Конституции Российской Федерации и федеральных законов до указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и внутренних нормативных актов самой ФАС России, которые в совокупности определяют: а) основания и цели юрисдикционной деятельности; б) перечень и содержание полномочий; в) процессуальные формы их реализации; г) механизмы внешнего и внутреннего контроля за осуществлением таких полномочий.

Для системы источников юрисдикционных полномочий ФАС России характерны: наличие жесткой вертикали подчиненности (каждый последующий уровень (правительственные постановления, приказы ФАС России) прямо опирается на делегирующие нормы федеральных законов и Положения о ФАС России); выраженная многоотраслевая природа (юрисдикция ФАС России состоит из нормам антимонопольного, контрактного, административно-деликтного и контрольного законодательства); наличие массива ведомственных регламентов и методических документов, которые не создают новых полномочий, но конкретизируют процессуальный аспект уже установленных законом юрисдикционных полномочий.

На вершине системы источников юрисдикционных полномочий ФАС России находятся Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство, задающее как материальное содержание соответствующих полномочий, так и рамочные процессуальные формы их реализации.

Конституция Российской Федерации определяет базовые контуры компетенции Федерации в сфере экономической политики и систему федеральных органов исполнительной власти, в рамках которой сформирована ФАС России. В

соответствии с пунктами «г», «е» и «ж» статьи 71 Конституция Российской Федерации к ведению Российской Федерации относятся установление правовых основ единого рынка, федеральных экономических служб, а также федеральной государственной собственности и регулирование федеральных экономических отношений.

Указанные положения основа для создания антимонопольной политики и появления специализированного федерального органа, реализующего спектр полномочий в форме контроля в сфере закупок, антимонопольного и иного контроля в различных сферах публично-правовой юрисдикции.

Также значим конституционный статус юрисдикционной деятельности ФАС России. Его реализация происходит через общие принципы: свободу экономической деятельности (статья 8 Конституция Российской Федерации) и запрет недобросовестной конкуренции (статья 34 Конституция Российской Федерации), которые затем конкретизируются в федеральных законах, создавая нормативную основу для реализации юрисдикционных полномочий антимонопольного органа – ФАС России.

Важной основой деятельности ФАС России выступает Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Во-первых, этот закон закрепляет перечень запрещенных антиконкурентных практик (злоупотребление доминирующим положением, картели, недобросовестная конкуренция, координация экономической деятельности и др.), то есть формирует «палитру» материальных деликтов, по которым ФАС России реализует функции по рассмотрению дел, выдаче предписаний и применению иных мер публичного воздействия. Во-вторых, закон определяет компетенцию ФАС России как федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на пресечение таких нарушений, включая полномочия возбуждать и рассматривать дела о нарушении антимонопольного законодательства, проводить расследования, выдавать обязательные для исполнения предписания, согласовывать экономическую концентрацию, обращаться в суд с исками и заявлениями и инициировать привлечение виновных лиц к административной ответственности.

Особое значение для юрисдикционной функции ФАС России имеют положения главы 9 Закона о защите конкуренции (о порядке рассмотрения дел и выдаче предписаний), которые, хотя и носят рамочный характер, закрепляют базовую процессуальную модель: стадийность рассмотрения дел, необходимость мотивированного решения и предписания, права и обязанности лиц, участвующих в деле, и возможность пересмотра актов ФАС России в судебном порядке⁸⁵.

Важным элементом нормативного регулирования выступает Федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», который задает единые принципы и формы осуществления государственного контроля. Для юрисдикционных полномочий ФАС это означает необходимость встроить ее контрольную и квазисудебную деятельность в общую модель рискориентированного контроля, соблюдая установленные законом принципы соразмерности, недопустимости дублирования контрольных мероприятий и приоритета профилактики (как деятельности уполномоченных органов и организаций, наделенных полномочиями по устранению существующих и потенциальных причин и условий, способных привести в нарушение обязательных требований)⁸⁶ перед карательным воздействием.

Ю.А. Тихомиров и С.М. Шахрай определяют риск как «сложное социальное явление, корни которого в природе общества, государства и человека»⁸⁷. В рамках нашего исследования этот вывод имеет принципиальное значение: он обосновывает необходимость системы контроля предвидеть, анализировать и учитывать риски заблаговременно, чтобы минимизировать их негативные последствия для участников рынка.

⁸⁵ Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции» / Отв. ред. И.Ю. Артемьев // СПС «Консультант плюс» (дата обращения: 03.05.2026).

⁸⁶ Винокурова М.А. Административно-правовое регулирование профилактики нарушений обязательных требований в области оказания качественной медицинской помощи: дис. ... канд. юрид. наук. 2019. С. 56.

⁸⁷ Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М. Риск и право: научное издание. М. 2012. С. 55; Тихомиров Ю.А. Прогнозы и риски в правовой среде // Журнал российского права. 2014. № 3. С.5-6; Тихомиров Ю.А. Право: прогнозы и риски: монография М. Инфра-М. 2023. С. 163.

Следующий уровень системы источников формируют акты Президента РФ и Правительства РФ, которые конкретизируют место ФАС России в системе исполнительной власти, закрепляют ее статус и распределяют функции, в том числе в сфере государственных закупок.

Указ Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» сформировал трехзвенную модель федерального управления и определил ФАС России как федеральную службу, находящуюся в ведении Правительства Российской Федерации передав ей функции по контролю и надзору упраздняемого Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, за исключением функций в сфере защиты прав потребителей и поддержки малого бизнеса, и преобразуемой Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации. Также была установлена конструкция, когда министерства определяют государственную политику и нормативное регулирование, а федеральные службы (в том числе ФАС России) реализуют контрольно-надзорные и юрисдикционные полномочия путем издания индивидуальных актов применения права и ведомственных нормативных актов в пределах установленной компетенции.

На правительственном уровне Положение о ФАС России⁸⁸ является связующим звеном между абстрактной компетенцией, закрепленной в федеральных законах, и конкретной административно-процессуальной деятельностью службы. В нем ФАС России определяется как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю в сфере антимонопольного законодательства, законодательства о естественных монополиях, рекламе и контрактной системе. В состав функций антимонопольного ведомства входит также право издавать ведомственные нормативные акты в целях реализации законов и постановлений Правительства РФ. Таким образом, Положение о ФАС России является основой не только для

⁸⁸ Утвержденное Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 года № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // Собрание законодательства РФ. 2004, № 31, Ст. 3259.

формирования внутренней нормативной структуры, но и для реализации перечня юрисдикционных полномочий ФАС России.

В сфере государственных закупок важную роль играют правительственные акты, изданные в целях реализации юрисдикционных полномочий ФАС России. Во-первых, это Правила осуществления контроля в сфере закупок, утвержденные постановлением Правительства РФ от 1 октября 2020 года № 1576, которые системно регулируют организацию и проведение плановых и внеплановых контрольных мероприятий, правовой статус актов проверки, требования к мотивировке решений и предписаний ФАС России. Во-вторых, это постановление Правительства РФ от 22 ноября 2012 года № 1211 «О ведении реестра недобросовестных поставщиков, предусмотренного Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», устанавливающее правила направления заказчиками сведений о недобросовестных участниках и поставщиках, порядок проверки этих сведений ФАС России, а также базовые параметры функционирования реестра по Закону № 223-ФЗ.

Акты Правительства РФ существенно детализируют процессуальные формы осуществления юрисдикционных полномочий ФАС России и выступают важным источником юрисдикции антимонопольного органа. Они определяют содержание актов ФАС России (решений, предписаний, актов проверки), стандарты доказывания, условия межведомственного взаимодействия и пределы вмешательства ФАС России в бюджетно-финансовую сферу государства.

На нижнем уровне системы источников находятся ведомственные акты ФАС России, которые не создают новых полномочий, но обеспечивают их институциональную и процедурную конкретизацию.

Основное значение имеют административные регламенты⁸⁹ исполнения государственных функций и услуг, утверждаемые приказами ФАС России. Так,

⁸⁹ См. Приказ ФАС России от 19 ноября 2014 года № 727/14 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации,

приказ ФАС России от 25 мая 2012 года № 340 утвердил административный регламент по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства Российской Федерации, который в последующих редакциях определяет основания и порядок возбуждения дел, административные процедуры по их расследованию, порядок проведения заседаний комиссий и принятия решений, а также требования к форме и содержанию решений и предписаний ФАС России⁹⁰.

Специфическим сегментом ведомственного нормотворчества являются приказы ФАС России о порядке ведения реестров недобросовестных поставщиков. Так, приказ ФАС России от 18 марта 2013 года № 164/13 «О ведении реестра недобросовестных поставщиков, предусмотренного Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» закрепил полномочия комиссий ФАС России по проверке сведений, направляемых заказчиками, и определил процедуру их рассмотрения во исполнение постановления Правительства РФ от 22.11.2012 № 1211 «О ведении реестра недобросовестных поставщиков, предусмотренного Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и постановления Правительства РФ от 30.06.2004 № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе». Хотя данный приказ впоследствии утратил силу в связи с принятием нового акта, он показателен как пример того, как ФАС России формализует свою юрисдикционную деятельность по включению сведений об недобросовестных поставщиках (подрядчиках, исполнителях) в реестр недобросовестных поставщиков.

Примером также выступает Приказ ФАС России от 24.12.2024 № 1072/24 «Об утверждении Порядка проверки представленных заказчиком документов, содержащих сведения, предусмотренные пунктами 2 - 4 Правил направления

комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

⁹⁰ Сборник нормативных правовых актов в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Вып. 1: сборник / составитель А.В. Федоринов. // URL: <https://e.lanbook.com/book/76746> (дата обращения: 06.04.2026).

заказчиками сведений о недобросовестных участниках закупки и поставщиках (исполнителях, подрядчиках) в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на ведение реестра недобросовестных поставщиков, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 1211». Указанный документ разграничивает компетенцию по рассмотрению сведений о недобросовестных поставщиках (подрядчиках, исполнителях) между центральным аппаратом и территориальными управлениями ФАС России и регламентирующий порядок оформления результатов контрольных мероприятий.

Авторы также обращают внимание на квазинормативный статус методических рекомендаций и писем ФАС России⁹¹. Формально такие документы не являются нормативными актами, однако напрямую влияют на формирование юрисдикционной практики. Примером живой системы источников юрисдикционных полномочий можно считать письмо ФАС России от 14 февраля 2025 года № МШ/12890/25 «О направлении методических рекомендаций», прямо указывающее, что данные методические рекомендации обязательны в применении при рассмотрении жалоб и проведении внеплановых проверок по Федеральному закону № 44-ФЗ и 223-ФЗ.

При этом наблюдается устойчивая тенденция к «процессуализации» юрисдикции именно на нижнем уровне. Фактически объем формальных процедур, установленных административными регламентами и методическими рекомендациями ФАС России, превышает объем процессуальных требований, закрепленных непосредственно в законе, что создает для участников системы государственных закупок одновременно и преимущества (единообразие практики, предсказуемость действий органа, усиление процессуальных гарантий), и риски (опасность выхода ведомственных актов за пределы делегированных полномочий, дублирование либо фактическое изменение требований закона).

⁹¹ Быковская, Ю.В. Выявление коррупционных преступлений в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд / Ю.В. Быковская, Е.А. Сафохина. Москва: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018. С. 95.

Системная особенность источников юрисдикционных полномочий ФАС России⁹² заключается и в том, что они охватывают сразу несколько сфер - антимонопольную, контрактную (жалобную и контрольную), регистрационную (ведение реестров) и деликтную (производство по делам об административных правонарушениях). Каждая из этих сфер опирается на определенный набор нормативных и подзаконных актов, но при этом объединяется Положением о ФАС России в единый функциональный комплекс. Отсюда можно выделить научную проблему: каким образом обеспечить системность и согласованность этих источников таким образом, чтобы юрисдикционная деятельность ФАС России по рассмотрению жалоб, проведению плановых и внеплановых проверок, ведению РНП и привлечению к административной ответственности виновных должностных лиц воспринималась не как набор разрозненных функций, а как единая публично-властная юрисдикция контрольного органа и в сфере государственных закупок и в сфере защиты конкуренции.

Современная система регулирования юрисдикционных полномочий ФАС России формируется в результате взаимодействия актов различного уровня и юридической силы, которые выполняют самостоятельную функцию в системе при их реализации, что в конечном счете обеспечивает реализацию юрисдикционных полномочий ФАС России как самостоятельной формы публично-властного воздействия, направленной на разрешение правовых конфликтов в сфере государственных закупок, применение мер государственного принуждения и восстановление нарушенного правового состояния. В то же время многослойность и фрагментарность источников предъявляют повышенные требования к их теоретическому осмыслению и системному толкованию, что обосновывает необходимость дальнейших исследований в области административно-правовой природы юрисдикционных полномочий ФАС России и механизмов их нормативного обеспечения в сфере государственных закупок.

⁹² Андреева Л.В. Реформа государственных и муниципальных закупок. Основные нововведения // Право и экономика. 2013. № 8. // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 10.05.2026).

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ЮРИСДИКЦИОННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ФАС РОССИИ

§ 1. Рассмотрение жалоб ФАС России в сфере государственных закупок: порядок, сроки и гарантии⁹³

Порядок подачи жалоб в Федеральную антимонопольную службу России в связи с осуществлением закупок товаров (работ, услуг) заказчиками по Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» представляет собой исходную и ключевую стадию реализации юрисдикционных полномочий ФАС России. Через механизм подачи жалобы осуществляется переход от фактического конфликта интересов между участником закупки и заказчиком к формализованному административному делу. Такое дело разрешается в установленной процессуальной форме, служащей необходимым условием для обеспечения законности юрисдикционной деятельности⁹⁴.

Возможность доступа участников к защите своих прав зависит от корректности и предсказуемости процедуры подачи жалобы при обеспечении реализации «входного фильтра» в систему административной юрисдикции ФАС России. Вместе с тем через такой механизм реализуются все признаки юрисдикционного производства, такие как наличие правового конфликта, процессуальная форма его разрешения, вынесение индивидуального акта и возможность применения мер принуждения.

В настоящий момент статья 105 Федерального закона № 44-ФЗ закрепляет перечень лиц, наделенных правом обращения с жалобой (участник закупки в

⁹³ При написании данного параграфа были использованы следующие работы автора: Кечин, Р. В. О неочевидных последствиях заключения контракта с единственным поставщиком в условиях санкций // Законодательство. 2024. № 7. С. 60-64; Кечин, Р. В. Услуги охраны. Особенности расчета цены контракта // Законодательство. 2025. № 6. С. 64-68.

⁹⁴ Галаган И.А. Административная ответственность в СССР: Процессуальное регулирование. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1976. С. 152.

случае нарушения прав и законных интересов). Такое право предоставлялось до 1 апреля 2019 года любым участникам закупки, в том числе осуществляющим общественный контроль общественным объединениям, объединениям юридических лиц, что подчеркивало публичный характер интересов, защищаемых посредством механизма обжалования⁹⁵.

Изменения в перечне лиц, наделенных правом на подачу жалобы, были продиктованы необходимостью борьбы с ростом количества необоснованных жалоб от «профессиональных жалобщиков». Однако ограничение круга лиц, обладающих правом на подачу жалоб, фактически не привело к уменьшению их общего количества. Это позволяет сделать вывод о том, что проблема значительного количества необоснованных жалоб обусловлена не только составом лиц, наделенных правом подачи жалобы, но и связана с иными факторами. Например, недостаточностью критериев допустимости жалобы или отсутствием эффективных механизмов отсева заведомо необоснованных обращений от недобросовестных участников системы государственных закупок.

Сформировавшаяся правоприменительная практика привела к дополнительному уточнению круга надлежащих заявителей. С 2024 года ФАС России фактически ввела критерий специальной правоспособности⁹⁶: жалобы лиц, не обладающих применительно к объекту закупки необходимой лицензией, членством в СРО, опытом исполнения контрактов либо иным специальным статусом, требуемым законом или документацией, подлежат отклонению без рассмотрения по существу. Значимый эффект данной позиции оказался заметным: доля отказов в принятии жалоб выросла, а общее число обращений сократилось⁹⁷,

⁹⁵ Федеральный закон от 01.04.2019 № 50-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" // Собрание законодательства РФ. 2019. № 14 (часть I). Ст. 1463.

⁹⁶ Письмо Федеральной антимонопольной службы от 29.12.2023 № МШ/112518/23 о порядке рассмотрения жалоб в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. (дата обращения 12.01.2026).

⁹⁷ ФАС подвела итоги контрольной деятельности в закупках за 2024 г.: жалоб стало меньше, но нарушений все еще много // URL: <https://gkgz.ru/fas-podvela-itogi-kontrolnoj-deyatelnosti-v-zakupkah-za-2024-g-zhalob-stalo-menshe-no-narushenij-vsyo-eshhyo-mnogo> (дата обращения: 19.04.2026).

что продемонстрировало не абстрактность права на подачу жалобу, а важность наличия именно охраняемого законом интереса среди заявителей.

Кроме того, жалоба подается исключительно с использованием ЕИС в сфере закупок в соответствии с частью 4 статьи 105 Федерального закона № 44-ФЗ с обязательным указанием в электронной форме сведений о заявителе и закупке, а также перечня обжалуемых действий и возможностью прикрепления документов, подтверждающих доводы жалобы. Отсутствие отдельных элементов может стать основанием для вынесения решения об отказе в принятии жалобы.

Однако поданная в установленный законом срок участником закупки жалоба может не содержать четких доводов и быть сформулированной абстрактно. В таких случаях ФАС России оказывается перед сложным выбором между строгим формализмом и материальным подходом. Возвращение жалобы участника закупки поможет снизить нагрузку на сотрудников антимонопольного органа, но фактически лишает участника закупки доступа к административной защите. Стремление же принять жалобу может создать трудности при проведении сотрудниками антимонопольного органа проверки и усложняет вынесение обоснованного и мотивированного решения. В правоприменительной практике ФАС России прослеживается тенденция к материальной оценке жалоб. Если из текста жалобы и приложенных к ней документов возможно однозначно идентифицировать закупку и установить обжалуемые действия, тогда территориальные органы используют более мягкие процессуальные инструменты (предлагают заявителю уточнить отдельные доводы жалобы, запрашивают дополнительные подтверждающие документы), а не ограничиваются формальным возвратом жалобы. Вместе с тем закон прямо не обязывает ФАС России применять механизм оставления жалобы без движения во всех подобных случаях (как, например, прямо установленный в части 3 статьи 44 135-ФЗ), а лишь допускает его использование в рамках общего усмотрения контролирующего органа⁹⁸.

⁹⁸ Методические рекомендации ФАС России по рассмотрению жалоб и проведению внеплановых проверок (2025) // URL: <https://fas.gov.ru> (дата обращения: 19.04.2026).

Особое место в структуре порядка подачи жалоб занимает институт процессуальных сроков. Статья 105 Федерального закона № 44-ФЗ устанавливает различные сроки подачи жалоб в зависимости от этапа закупки и вида обжалуемых действий. В частности, на положения извещения и документации жалоба подается до даты окончания срока подачи заявок; на действия (бездействие) комиссии заказчика при рассмотрении заявок при подведении итогов закупки - не позднее пяти календарных дней со дня, следующего за днем размещения протокола подведения итогов закупки; на действия заказчика при заключении контракта - до заключения контракта. Такая модель призвана, с одной стороны, стимулировать участников своевременно реагировать на возможные нарушения, не дожидаясь завершения процедуры, а с другой - обеспечить возможность устранения нарушений заказчиком (комиссией заказчика) до заключения контракта. При этом Федеральный закон № 44-ФЗ не предусматривает механизма восстановления заявителями пропущенных сроков для подачи жалобы, что придает установленным срокам характер пресекательных.

Дополнительное внимание в правоприменении уделяется последствиям несоблюдения формальных требований и сроков. Отказ контрольного органа в принятии жалобы для рассмотрения по существу должен быть размещен в ЕИС в сфере закупок не позднее двух рабочих дней, в случае если она не соответствует требованиям статьи 105 Федерального закона № 44-ФЗ: не указаны необходимые сведения о заказчике, отсутствуют данные о закупке, не изложены доводы жалобы, жалоба подписана неуполномоченным лицом или подана с пропуском установленного срока. Арбитражные суды подтверждают правомерность действий ФАС России в случае, когда жалобы заявителей направлялись по электронной почте без квалифицированной электронной подписи либо подписанные лицами, документального подтверждения полномочий, признавались ФАС России несоответствующими требованиям закона и возвращались заявителям. Суды при этом указывали, что соблюдение базовых требований к форме и подписанию жалобы является необходимым элементом правового порядка, а не проявлением

«чрезмерного формализма»⁹⁹.

В то же время зафиксированы примеры и «материального» подхода к допустимости жалоб. В обобщениях практики рассмотрения жалоб по вопросам закупок ФАС России отмечает случаи, когда при наличии технических ошибок в указании идентификационного кода закупки или наименования заказчика, но при очевидности предмета обжалования и наличии приложенных документов жалобы принимались ФАС России к рассмотрению.

В ряде дел арбитражные суды подтверждали законность решений ФАС России о возврате жалоб, поданных заявителями с пропуском установленного срока или подписанных лицами без надлежащих полномочий, подчеркивая, что заявитель обязан проявлять должную осмотрительность при обращении в контрольный орган. В то же время есть решения, в которых суды признавали отказ ФАС России принять жалобу к рассмотрению незаконным, указывая, что обнаруженные недостатки могли быть устранены до рассмотрения по существу, а преждевременное возвращение обращения лишало заявителя эффективного способа защиты нарушенных прав¹⁰⁰. Тем самым судебная практика фактически требует от ФАС России дифференцированного подхода: возврат жалобы допустим лишь тогда, когда жалоба объективно не может быть рассмотрена (например, из-за пропуска срока или отсутствия идентификации закупки), в иных случаях необходимо использование более мягких механизмов.

Существенной особенностью современного порядка подачи жалоб является его цифровизация. Федеральный закон № 44-ФЗ устанавливает, что жалобы по закупкам, проводимым в электронной форме, подаются посредством ЕИС в сфере закупок. Таким образом участник, обладающий квалифицированной электронной подписью и зарегистрированный в реестре участников закупок в ЕИС в сфере закупок, при формировании жалобы выбирает соответствующую закупку, заполняет прилагаемую электронную форму, прикрепляет документы и

⁹⁹ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 15.08.2024 по делу № А40-106157/2024 // URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/520c370b-f0b7-4662-a14e-574b7466e557> (дата обращения 09.05.2026).

¹⁰⁰ Решение Арбитражного суда Северо-Западного округа от 23.01.2018 № А26-5362/2017 // URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/45318814-fafa-4ab4-a9be-19860373cc41> (дата обращения 09.05.2026).

направляет обращение в адрес ФАС России. ЕИС в сфере закупок соотносит жалобу с конкретным извещением, фиксирует дату и время подачи, что минимизирует споры о соблюдении сроков и подведомственности.

Примечательно, что в науке административного права выдвигалось предложение отнести споры, связанные с заключением государственного контракта, к предмету административного судопроизводства. Обоснование данной позиции основывалось на публично-правовом характере отношений в сфере государственных закупок, участии в них субъектов с особым статусом (государственных органов, казенных учреждений), а также на необходимости обеспечения повышенной защиты публичных интересов. Это предложение не получило реализации. Действующее процессуальное законодательство по-прежнему рассматривает их преимущественно как гражданско-правовые отношения с элементами публичного регулирования¹⁰¹.

Для более глубокой оценки отечественной модели рассмотрения жалоб полезно сопоставить ее с европейским регулированием. Право Европейского союза в сфере средств защиты в публичных закупках, представляемое так называемыми Remedies Directives, предусматривает двухуровневую систему: участник может обратиться как к самому заказчику (с претензией или запросом на пересмотр решения), так и в независимый орган обжалования или суд¹⁰². В большинстве государств ЕС установлены короткие сроки обращения (10–30 дней с момента, когда участник узнал или должен был узнать о нарушении), а подача жалобы в компетентный орган нередко влечет автоматическую приостановку заключения контракта. В некоторых юрисдикциях такие органы обладают статусом квазисудебных трибуналов, решения которых могут быть обжалованы в административные суды, но в большинстве случаев их процессуальные гарантии

¹⁰¹ Соловьев М.С. Административно-правовые основы публичных закупок: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2019. С. 13,14.

¹⁰² Council Directive 89/665/EEC of 21 December 1989 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts // Official Journal of the European Communities. 1989. L 395. P. 33–35.

максимально приближены к судебным¹⁰³.

Порядок подачи жалоб в соответствии с требованиями Федерального закона № 44-ФЗ в чем-то близок к европейскому подходу (короткие сроки, приостановление заключения контракта, возможность последующего судебного контроля), но имеет и принципиальные отличия (осуществление контроля единым органом - ФАС России, привязка к единой информационной системе, отсутствие обязательного досудебного порядка в урегулировании спора).

Исходя из этого, порядок подачи жалобы можно рассматривать как самостоятельный институт, реализующий, с одной стороны, защиту субъективных прав конкретного участника закупки и публичный контроль за законностью функционирования всей контрактной системы. При наличии особенностей, формируемых отечественным законодательством, можно установить структурное сходство с европейскими моделями регулирования схожих отношений и выделить характерные черты, такие как жесткие формальные требования и неразрывная связь с единой цифровой инфраструктурой ЕИС.

Возможность доступа к юрисдикции ФАС России путем направления жалобы, открывает пласт исследовательских вопросов об организации дальнейшего движения жалобы внутри контрольного органа - последовательность стадий административного производства и процессуальные механизмы, формирующие действительную эффективность защиты нарушенных прав участников закупок.

Графически можно выделить несколько этапов движения жалобы внутри антимонопольного органа.

Представленная стадийность позволяет рассматривать рассмотрение жалоб участников как разновидность административного процесса с соответствующими процессуальными гарантиями и сроками.

Структурно первые этапы движения жалобы внутри антимонопольного ведомства можно представить следующим образом.

¹⁰³ См. Люкина О.А. Механизмы контроля и ответственности участников государственных закупок в Мексике: административно-правовой аспект // Закон и право. 2026. № 3. С. 87-92.

Этап	Характеристика	Юридическое значение и последствия
Регистрация жалобы	Регистрация является исходным техническим и одновременно юридически значимым этапом. При подаче через функционал ЕИС регистрация жалобы происходит автоматически в момент поступления жалобы; жалобе присваивается уникальный регистрационный номер, а сведения о ней интегрируются с карточкой соответствующей закупки в ЕИС.	С даты регистрации исчисляются сроки рассмотрения жалобы. Эта дата определяет момент, с которого контрольный орган обязан принять процессуальное решение по поступившей жалобе.
Регистрация жалобы на бумажном носителе	При проведении закрытого конкурса, закрытого аукциона, а также при осуществлении закупок, предусмотренных ст. 111 и 111.1 Федерального закона № 44-ФЗ, жалоба может поступить на бумажном носителе. В этом случае ее регистрация производится в общем порядке делопроизводства ФАС.	Информация о такой жалобе не включается в электронные базы данных. Однако дата ее регистрации сохраняет ключевое значение для исчисления срока, в течение которого контрольный орган обязан принять решение по жалобе.

Предварительная проверка допустимости жалобы	На этой стадии проверяется, относится ли закупка и обжалуемые действия или бездействие к компетенции ФАС России; соблюдены ли сроки подачи, установленные ст. 105 Федерального закона № 44-ФЗ; содержит ли жалоба обязательные реквизиты; обладает ли заявитель правом на обращение по данному предмету закупки.	Стадия позволяет исключить из дальнейшего производства жалобы, по которым отсутствуют процессуальные предпосылки для рассмотрения по существу.
Возврат жалобы без рассмотрения	Решение о возврате принимается при наличии очевидных препятствий для рассмотрения жалобы: пропуске срока, неподведомственности спора, отсутствии идентификации закупки.	Жалоба не рассматривается по существу. Производство по ней не развивается до стадии заседания комиссии и принятия решения по заявленным доводам.
Запрос дополнительных сведений и документов	Контрольный орган вправе запросить у заявителя дополнительные сведения и документы. Они могут быть необходимы для уточнения фактических обстоятельств дела.	Вопрос о принятии или возврате жалобы решается в рамках общего процессуального усмотрения антимонопольного органа.
Принятие жалобы к рассмотрению	Контрольный орган переходит к рассмотрению поступившего	С этого момента начинает действовать

	обращения в установленной процедуре.	общий срок рассмотрения жалобы, а также возникают специальные последствия (приостановление процедуры заключения контракта).
--	--------------------------------------	---

Решение о принятии жалобы оформляется внутренним распорядительным документом, а информация об этом подлежит размещению в ЕИС. Заказчик, оператор электронной площадки и иные заинтересованные лица уведомляются о дате, времени и форме заседания комиссии ФАС России, что гарантирует соблюдение принципов гласности и состязательности в административном процессе. Это соответствует европейским стандартам досудебного обжалования действий (бездействия) органов публичной власти, ориентированным на прозрачность и равные процессуальные возможности сторон¹⁰⁴.

Подготовка к заседанию комиссии предполагает запрос ФАС России документов и материалов у заказчика и оператора электронной площадки, а также проведение внеплановой проверки с фиксацией результатов в решении комиссии. Несмотря на то, что эти меры обеспечивают формирование доказательственной базы, они могут провоцировать злоупотребления правом на обжалование закупок¹⁰⁵. Недобросовестные заявители используют процедуру для затягивания проведения закупок, получения конфиденциальной информации или оказания

¹⁰⁴ Резолюция № (77) 31 Комитета министров Совета Европы "О защите лиц в отношении действий органов административной власти" (Принята 28.09.1977 на 275-ом заседании представителей министров) // СПС «КонсультантПлюс (дата обращения 02.02.2026).

¹⁰⁵ Кабытов П.П. Институт административного обжалования в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд // Право и экономика. 2019. № 10. С.41-48

давления на заказчиков, что снижает эффективность закупочных механизмов¹⁰⁶.

На стадии подготовке к заседанию комиссии сотрудники ФАС России анализируют доводы заявителя жалобы, соотносят их с полученными от сторон документами, выявляют возможные дополнительные нарушения требований Федерального закона № 44-ФЗ, не отраженные в тексте жалобы. Важно, что подготовительный этап имеет не только технический, но и правовой характер: именно в ходе него формируется предварительная оценка правовой позиции сторон и определяются ключевые вопросы, подлежащие обсуждению на заседании комиссии ФАС России.

Ключевой стадией производства служит рассмотрение жалобы по существу на заседании комиссии ФАС России. Коллегиальный формат наделяет эту процедуру выраженными квазисудебными чертами: персональный состав комиссии утверждается заблаговременно, стороны вправе участвовать лично или через представителей, ход заседания фиксируется в протоколе. Комиссия заслушивает объяснения заявителя и заказчика, исследует письменные и электронные доказательства. Принципиальное отличие от судебного разбирательства состоит в отсутствии жесткой процессуальной регламентации доказательственной деятельности, однако на практике это компенсируется активным использованием запросов дополнительных сведений, привлечением специалистов и анализом данных из ЕИС, электронных торговых площадок, а также сведений, полученных посредством ГИС «Независимый регистратор»¹⁰⁷. По итогам заседания жалоба признается обоснованной (полностью или в части) либо необоснованной.

Не менее существенны процессуальные сроки. Максимально короткие сроки рассмотрения жалоб (пять рабочих дней) антимонопольным органом продиктованы прежде всего охраной публичных интересов, вред которым

¹⁰⁶ Соловьев М.С. Специальная административная жалоба в сфере публичных закупок: о формировании нового квазисудебного процесса // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2018. № 4. С.104-119

¹⁰⁷ Письмо ФАС России от 25.02.2019 № МЕ/13989/19 "Об использовании ГИС «Независимый регистратор» при рассмотрении жалоб на действия (бездействие) электронных площадок» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 12.03.2026).

способно нанести необоснованная приостановка закупочной процедуры. Одновременно с этим порождается системный риск в части отсутствия возможности у сотрудников территориальных органов ФАС России всесторонне изучить обстоятельства дела и весь комплекс подтверждающих позицию сторон документов (особенно это заметно при рассмотрении жалоб в сфере строительства), что отчасти компенсируется возможностью проведения внеплановой проверки уже после проведения проверки по жалобе.

Доведение результатов до сведения сторон и размещение в ЕИС является завершающим этапом рассмотрения жалобы. Решение комиссии, оформленное в письменном виде, должно содержать указание на установленные фактические обстоятельства, нормы Федерального закона № 44-ФЗ и вывод о наличии или отсутствии нарушения в действиях конкретных участников. При признании жалобы обоснованной (или необоснованной в части) комиссия антимонопольной службы выносит предписание, содержащее указание на лицо и перечень конкретных действий, которые необходимо ему совершить. Одновременно решение комиссии может содержать информацию о передаче материалов должностному лицу для принятия решения о возбуждении административного производства, фактически связывая процедуру рассмотрения жалобы с деликтной юрисдикцией ФАС.

Обязанность по направлению сторонам спора решения и предписания (при наличии) реализуется посредством размещения указанных документов ЕИС в сфере закупок и служит методическим ориентиром для всех участников системы государственных закупок.

Исходя из анализа этапов и сроков рассмотрения жалоб можно делать вывод о том, что они фактически формируют самостоятельный административно-процессуальный контур, в котором реализуются юрисдикционные полномочия контрольного органа ФАС России.

Исследовательский интерес также представляют обеспечительные меры в рамках механизма административного обжалования закупок. Поданная жалоба и последующее ее рассмотрение контрольным органом не только запускает

юрисдикционную деятельность, но и непосредственно влияет на прохождение закупочного процесса.

Автоматическое применение таких правовых последствий поступления жалобы, как ограничения, связанные с невозможностью заключения контракта, отличает административный контроль ФАС России от других форм контроля. Они необходимы прежде всего для сохранения существующего правового положения дел и предотвращения необратимых последствий для разрешения спора по существу, что характеризует такие меры как обеспечительные.

В рамках таких последствий выступает не остановка всей процедуры закупки, а введение запрета на заключение контракта именно заказчиком до вынесения контрольным органом решения по жалобе. Причем сам процесс определения поставщика (рассмотрение и оценка заявок, признание победителем и размещение соответствующего протокола в ЕИС) продолжается все зависимости от факта поступления жалобы.

У обеспечительной функции приостановления закупки есть обратная сторона. Блокировка процедуры наступает автоматически - от самого факта жалобы, а не от ее обоснованности. Это создает пространство для процессуальных злоупотреблений недобросовестными участниками: не имея шансов выиграть в конкурентной борьбе, такой участник обжалует закупку не ради защиты своего права, а для устранения соперников. Недопустимость такого поведения особо остро проявляется при проведении срочных и крупных закупок. Приостановка в пять рабочих дней может принести для заказчика ощутимые финансовые потери, а вместе с ним негативные последствия могут сказаться на конечных получателях товаров, работ и услуг. Компромисс между доступностью обжалования и защитой контрактной системы от недобросовестного поведения участников хрупок. Снижение количества формальных барьеров для подачи жалобы повышает риск дестабилизации контрактной системы. Ужесточение барьеров приведет к потере практической ценности административного обжалования как средства защиты.

Кроме того, риски возможных злоупотреблений учитываются при рассмотрении жалоб в рамках арбитражного производства. В соответствии с частью 3 статьи 199 АПК РФ по ходатайству заявителя арбитражный суд может приостановить действие оспариваемого акта, решения. Указанная мера направлена на уменьшение негативных последствий действия ненормативного правового акта и решения, в том числе предотвращение возможного причинения существенного ущерба правам и законным интересам заявителя в результате исполнения оспариваемого акта или решения.

Согласно п. 43 Обзора судебной практики от 28.06.2017 при принятии таких мер судам необходимо выяснять, насколько испрашиваемая обеспечительная мера фактически исполнима и эффективна, а также оценивать, насколько непринятие таких мер может привести к причинению значительного ущерба заявителю, затруднит или сделает невозможным исполнение судебного акта (пункт 29 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12 октября 2006 года № 55 «О применении арбитражными судами обеспечительных мер»)¹⁰⁸.

Заявленная мера в виде приостановления действия оспариваемых актов приведет к возобновлению торгов; следовательно, ее принятие будет направлено не на сохранение существующего состояния отношений между сторонами, а, по сути, предопределяет итог рассмотрения спора и может привести к невозможности исполнения судебного акта.

Вместе с тем российская модель обладает существенной спецификой. Обеспечительная мера жестко привязана к административной юрисдикции единственного органа - ФАС России, совмещающей функции антимонопольного контроля и контроля в сфере закупок, и реализуется преимущественно посредством цифровой инфраструктуры ЕИС и электронных торговых площадок. Следствием такой конструкции становится прямая зависимость

¹⁰⁸ Обзор 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), п. 43 // СПС «КонсультантПлюс»

продолжительности приостановки закупочной процедуры от процессуальной дисциплины самого контрольного органа: любое затягивание рассмотрения жалобы сверх установленного срока автоматически продлевает период, в течение которого заказчик лишен возможности продвигаться вперед к удовлетворению потребностей в товарах, работах и услугах¹⁰⁹.

Изложенное определяет логику дальнейшего исследования. Анализ обеспечительных полномочий ФАС России носит, по существу, односторонний характер: он характеризует позицию властного субъекта, но оставляет в стороне вопрос о том, насколько полноценным является участие сторон в производстве, в рамках которого одним процессуальным действием может быть заблокирована многомиллионная закупка. Поэтому следующий блок исследования посвящен процессуальному положению участников жалобного производства - объему прав заявителя, заказчика и иных заинтересованных лиц, а также гарантиям того, чтобы при столь значительных полномочиях контрольного органа их участие в рассмотрении дела не приобретало сугубо формальный характер. Процессуальный статус участников жалобного производства играет ключевую роль в обеспечении баланса при реализации юрисдикционной деятельности ФАС России в сфере государственных закупок. Антимонопольный орган наделен значительными властными полномочиями, включая возможность приостановки заключения контракта и выдачи обязательных предписаний, поэтому эффективность административной защиты участников закупок напрямую зависит от того, насколько полно и реально такие участники могут реализовать свои права в ходе рассмотрения жалобы.

В законодательстве закреплено право заявителя на обращение с жалобой и на ее рассмотрение ФАС России в установленный срок с принятием мотивированного решения. Это право включает в себя не только регистрацию жалобы ведомством, но и обязанность контрольного органа известить заявителя о дате, времени и месте, форме рассмотрения, предоставить заявителю возможность

¹⁰⁹ Порядок обжалования в сфере закупок // URL: <https://fas.gov.ru/pages/contacts/requests/poryadok-obzhalovaniya.html> (дата обращения: 19.04.2026).

участвовать в заседании комиссии, изложить комиссии свою позицию, представлять документы и пояснения по доводам жалобы. Заявитель также вправе знакомиться с материалами дела в той части, в которой они не содержат охраняемой законом тайны, получать копии принятых решений и предписаний ФАС России, а также обжаловать их в судебном порядке, если считает нарушенными свои права и законные интересы. Все это обеспечивается непрерывной цепочкой процессуальных прав, возникающих при подаче жалобы и до последующего рассмотрения жалобы по существу.

Не менее важен процессуальный статус заказчика и иных заинтересованных лиц. Всех перечисленных лиц комиссия обязана уведомить о заседании, и каждый из них может участвовать в нем лично - давать устные и письменные пояснения, представлять документы и другие доказательства. Например, в делах о закупках товаров со сложными техническими характеристиками без развернутых пояснений заказчика оценить правомерность действий заказчика комиссии антимонопольного органа обстоятельства вообще невозможно, и здесь состязательность из процессуального принципа превращается в практическую необходимость.

Отдельное процессуальное правомочие - заявление ходатайств и возражений. Стороны могут заявить ходатайство перенести заседание, приобщить новые документы, исследовать обстоятельства, о которых узнали уже после подачи жалобы; они же вправе оспаривать полноту материалов, представленных оппонентом. Формализованных институтов вроде отвода членов комиссии или назначения экспертизы административное производство не знает¹¹⁰. Но практика показывает другое: чем активнее ведут себя участники, тем глубже комиссия исследует дело - и тем качественнее решение, выносимое антимонопольным органом.

К процессуальным гарантиям относится и право на мотивированное решение в установленный срок. Заявителю такое мотивированное решение необходимо, чтобы понять, какие доводы приняты во внимание комиссией ФАС

¹¹⁰ Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М., Юрид. лит. 1968. С. 72.

России, а какие отклонены, и при необходимости построить аргументацию для судебного разбирательства. Заказчику - чтобы увидеть, какие именно его действия признаны нарушением Федерального закона № 44-ФЗ, какие обязанности на него возложило предписание и когда их следует исполнить. Арбитражные суды нередко расценивают недостаточную мотивировку решений ФАС России как самостоятельное нарушение прав участников производства. Таким образом без должной мотивировки, гарантия теряет смысл.

Любое лицо, чьи права и законные интересы затронуты решением или предписанием ФАС России, может оспорить такое решение или предписание в арбитражном суде, что превращает жалобное производство не в конечную инстанцию, а в обязательную, но промежуточную стадию защиты нарушенных прав.

Суд, оценивая как материальную, так и процессуальную сторону деятельности ФАС России, проверяет соблюдение процедуры рассмотрения жалоб, полноту исследования обстоятельств дела, обоснованность выводов решения по жалобе и соразмерность действий, указанных в предписании, выданных ФАС России. Тем самым процессуальные права заявителей и заинтересованных лиц получают дополнительную защиту, так как даже при наличии широких полномочий контрольный орган действует не произвольно, а в рамках законодательно установленных процедур, которые в дальнейшем могут подлежать судебной проверке.

Таким образом, система процессуальных прав заявителей и заинтересованных лиц в жалобном производстве ФАС России формирует необходимое противовесное начало по отношению к властным полномочиям контрольного органа. Она обеспечивает условия для активного влияния участниками спора на ход рассмотрения жалобы, а при необходимости условия для инициирования судебного обжалования решения.

От процессуального статуса участников жалобного производства логично перейти к его доказательственной основе. Права заявителя, заказчика и иных заинтересованных лиц рассмотрены выше; теперь предстоит выяснить, как эти

права реализуются при представлении, собирании и исследовании фактических данных и по каким критериям контрольный орган оценивает поступившие сведения. Доказательственная деятельность определяет качество решений ФАС России, а значит, и действенность ее юрисдикционных полномочий. В судебном процессе доказательства представляют главным образом стороны; административная процедура рассмотрения жалоб построена иначе: диспозитивное начало здесь соединяется с официальным. Участники представляют доказательства в обоснование своей позиции, но их инициативой антимонопольный орган не связан: он вправе истребовать и собирать нужные сведения сам. Такая модель отвечает природе публичного контроля, который призван не только разрешить конкретный спор, но и защитить публичный интерес и законность в сфере закупок.

Бремя доказывания доводов возложено на заявителя жалобы. Именно он на стадии подачи жалобы обязан не только сформулировать четкие доводы жалобы, но и указать, какие документы или сведения (например, извещение и документы, приложенные к нему) их подтверждают. Однако непредоставление таких документов не влечет отказа в приеме жалобы, но значительно обедняет доказательственную базу и смещает необходимость доказывания необоснованности доводов жалобы уже на заказчика. Особенно важно, что в рамках подготовки к рассмотрению жалобы контрольный орган вправе затребовать у заказчика только те документы, которые не размещены в ЕИС - например, использованные при расчете начальной максимальной цены контракта коммерческие предложения, а также сведения о комиссии заказчика и положение о контрактной службе. Невыполнение требований ФАС России о предоставлении документов может повлечь привлечение виновных должностных лиц к административной ответственности и последующую негативную оценку поведения заказчика при рассмотрении жалобы.

Обязанность по активному содействию контролирующему органу тем самым наглядно отражает публично-правовой характер рассматриваемых

отношений и отличает административное производство по жалобам от частноправового спора.

Особенностью доказательственной деятельности ФАС России в сфере закупок является активное использование данных ЕИС и сведений от электронных торговых площадок. В отличие от многих других видов административных дел, где значительную часть доказательств составляют бумажные документы и свидетельские показания, в сфере закупок решающее значение для ФАС России имеют электронные следы: дата и время размещения извещения и документов закупки, история внесения изменений заказчиком, последовательность подачи заявок, протоколы в электронном виде, сведения о действиях операторов электронных площадок. Все эти данные обладают высокой степенью достоверности и объективности ввиду их автоматической фиксации информационными системами и не могут быть произвольно изменены участниками закупок. В научном отношении это позволяет говорить о формировании особой «цифровой доказательственной среды»: «цифровых «электронных» доказательств¹¹¹, «искусственного интеллекта в судопроизводстве»¹¹², «цифровых технологий судопроизводства»¹¹³ административного процесса, в которой роль классических письменных доказательств частично замещается электронными логами и записями в информационных системах¹¹⁴.

Не менее важным для исследования является оценка доказательств контрольным органом. В отсутствие строгих правил допустимости и относимости доказательств, подобных нормам гражданского процессуального законодательства, комиссия ФАС России руководствуется принципом свободной оценки доказательств на основе внутреннего убеждения, сформированного в

¹¹¹ См.: Полицан Д.А. Цифровое и электронное доказательство - pro et contra: проблемы терминологии // Российский судья. 2022. № 7. С. 38 – 44.

¹¹² См.: Талапина Э.В. Искусственный интеллект в правосудии: небольшой обзор больших последствий // Российская юстиция. 2024. № 5. С. 41 - 47.

¹¹³ См.: Егорова М.А. Проблема доверия суда к доказательствам, полученным с использованием современных цифровых технологий // Право и цифровая экономика. 2025. № 1. С. 27 - 34.

¹¹⁴ См.: Орлов А.В. Доказательства и цифровизация: приоритеты развития административного процессуального права // Административное право и процесс. 2026. № 2. С. 73 - 77.

результате всестороннего и полного исследования обстоятельств дела. При этом закономерно формируются определенные практические стандарты.

В системе доказательств по жалобам в сфере государственных закупок электронные данные занимают доминирующее положение. Сведения, полученные из ЕИС и электронных площадок, рассматриваются комиссией ФАС России как первичные и объективные источники информации. Пояснения сторон как на самом рассмотрении дела, так и полученные ФАС России в письменном виде при подготовке к рассмотрению жалобы, выполняют по отношению к ним интерпретационную функцию (разъясняют контекст, мотивы действий участников и технические детали). Представленные заявителем и заказчиком документы оцениваются с точки зрения их происхождения, подлинности и внутренней согласованности, а также сопоставляются с данными информационных систем; любое расхождение, как правило, толкуется в ущерб стороне, ссылающейся на такой документ, поскольку ставит под сомнение его достоверность как неотъемлемого элемента качества информации¹¹⁵.

Рассмотренные особенности позволяют охарактеризовать деятельность ФАС России в сфере доказывания как сочетание диспозитивности (опора на цифровые источники информации) и свободной структурированной оценки доказательств. Такая модель обусловлена цифровой природой современной контрактной системы и межотраслевой (процедурной) природой юрисдикционных полномочий ФАС России.

Анализ обширного массива правоприменительной практики позволяет классифицировать жалобы по признаку предмета обжалования. Установлены четыре устойчивых типа предметов спора, каждый из которых несет самостоятельную доказательственную нагрузку для обоснования юрисдикционной природы полномочий антимонопольного органа.

Большая часть обращений приходится на положения документации о закупке (тип первый). Участники оспаривают содержание извещения и

¹¹⁵ Хадисов, Г. Х., Стащенко С.П. Классификация информации как элемента состава административных правонарушений // Вестник экономической безопасности. 2023. № 5. С. 161

документации - прежде всего требования к участникам, критерии оценки заявок, описание объекта закупки. Формальной сверкой текста документации с положениями действующего законодательства контрольный орган здесь не ограничивается: закупочные условия он квалифицирует, соотнося их с принципами конкуренции, равного доступа и недопустимости ограничения числа участников. Правовая оценка, без которой юрисдикционная деятельность немыслима, выступает в этих делах наиболее прозрачно - спор изначально строится вокруг толкования, а не вокруг факта.

Вторая группа - жалобы на отклонение заявки или отказ в допуске. Предмет проверки сужается до одного индивидуального решения комиссии заказчика о несоответствии заявки требованиям извещения и документации, но в данном случае проверка двойная: ФАС России исследует и формальные основания отклонения, и фактические обстоятельства, которые нарушение подтверждают либо опровергают. Такие решения часто получают продолжение в арбитражных судах, где оспариваются уже как ненормативные правовые акты. Связь жалобного производства с последующим судебным контролем прослеживается на этой группе споров нагляднее, чем на любой другой.

Третий тип жалоб заставляет пересмотреть привычный круг лиц, деяния которых рассматривает контрольный орган. Наряду с заказчиком и его комиссией в роли «ответчика» оказывается оператор электронной площадки - самостоятельный участник закупочных правоотношений, а не техническая инфраструктура при нем. Сбои программно-технических средств, ограничение доступа к подаче заявок, нарушение порядка отзыва или возврата заявок: в каждом случае ФАС России разрешает отдельный публично-правовой конфликт, при наличии оснований выдает предписание и передает материалы для возбуждения дела об административном правонарушении.

Наконец, жалобы, поданные с нарушением сроков или лицом, не имеющим статуса надлежащего заявителя. Материальная обоснованность доводов в такой ситуации не исследуется вовсе, а выясняется наличие или отсутствие предпосылки для запуска собственной юрисдикции: соблюден ли срок

обжалования, затронут ли охраняемый законом интерес, принадлежит ли право на обращение именно этому лицу.

Установленная типология не просто упорядочивает изученный материал. Ни один из них не выпадает из конструкции административной юрисдикции, описанной в первой главе диссертации, в этом и состоит основной довод. Производство в любом из четырех случаев начинается с реального публично-правового конфликта: конфликтная природа повода к возбуждению дела - первый из признаков. Второй обнаруживается там, где комиссия ФАС России оценивает установленные обстоятельства юридически и формулирует обязательный правовой вывод. Вывод получает форму индивидуального властного акта - решения, а при необходимости и предписания, обязательного для адресатов, - чем исчерпывается третий признак. За актом стоит возможность государственного принуждения: неисполнение предписания влечет административную ответственность, а материалы дела могут быть переданы для возбуждения деликтного производства, - признак четвертый. Жалобное производство оказывается, таким образом, компактной моделью административной юрисдикции: признаки, выведенные теоретически, обнаруживаются в нем все и одновременно.

Автономный характер предписания как юрисдикционного акта обнаруживает себя прежде всего в режиме обжалования. Закон допускает судебное оспаривание и решения контрольного органа, и выданного на его основе предписания, то есть создает два самостоятельных объекта судебного контроля. Судебная практика разводит процессуальную судьбу этих актов. Заказчик вправе обжаловать одно лишь решение ФАС России. Исполнение предписания не означает согласия с решением и не лишает заказчика права на судебную защиту.

Неисполнение предписания участниками системы государственных закупок образует самостоятельное основание привлечения их к административной ответственности. Кроме того, предписание получает судебную оценку как самостоятельный ненормативный правовой акт с собственными критериями законности независимо от того, оспаривает ли заявитель формально только

решение либо только предписание. Таким образом выдача предписания не сводится к вспомогательному, «обеспечивающему» элементу разрешения спора: у него есть собственная процессуальная линия, а значит - и статус отдельного юрисдикционного полномочия, направленного на восстановление нарушенного правового состояния. Такая конструкция работает сразу в двух направлениях. Адресат получает конкретную, индивидуализированную властную обязанность, а заявитель - гарантию того, что обоснованная жалоба обернется реальными юридическими последствиями, а не останется декларацией, провозглашенной в решении контрольного органа. Правозащитный и дисциплинирующий потенциал жалобного производства усиливаются здесь одновременно. Юрисдикционные полномочия ФАС России в рамках Федерального закона № 44-ФЗ реализуются, таким образом, в многоуровневом административном процессе, логика которого во многом приближена к судебному разбирательству, но институционально приспособлена к задачам публичного контроля и к условиям функционирования цифровой контрактной системы.

Рамки этой юрисдикции задает порядок подачи жалобы. Закон детально определяет, кто может обратиться, что в жалобе должно быть указано, в какой срок и через какой канал - обязательна подача через ЕИС, а сроки носят пресекательный характер. Вместе эти условия образуют процессуальный фильтр: они не позволяют перейти к рассмотрению обращений, по которым невозможно идентифицировать предмет спора, и обращений с явными процессуальными дефектами. Доступ к административной защите прав участников закупок оказывается обусловлен соблюдением набора формальных требований - по значению они сопоставимы с требованиями к исковому заявлению в суд. Полномочия ФАС России по рассмотрению жалобы и по ограничению действий заказчика, включая запрет на заключение контракта, приводит в действие только корректно поданное обращение.

Формализованы порядок регистрация жалобы, проверка ее подведомственности и допустимости, принятие к рассмотрению, подготовка к заседанию комиссии, рассмотрение по существу, вынесение решения и

предписания, размещение сведений в ЕИС. За каждой жалобой стоит отдельный процессуальный акт, а вся установленная последовательность показывает, что юрисдикционная деятельность ФАС России по жалобам построена как формализованная процедура, а не как одиночный акт административного вмешательства.

Каждая стадия формализованной процедуры сопровождается юридически значимыми последствиями. Регистрация жалобы контрольным органом запускает течение предельного срока рассмотрения жалобы и приостановку заключения контракта. Принятие жалобы к рассмотрению влечет возникновение у заказчика и оператора площадки дополнительных обязанностей в части предоставления документов. Заседание комиссии, проходящее публично, полностью соотносится с принципом гласности и состязательности, а решение и предписание комиссии создают для участников конкретные юридические обязанности. Кроме того, решение и предписание впоследствии могут стать основанием для возбуждения дел об административных правонарушениях в отношении участников закупки. В совокупности это позволяет говорить о завершенном административном процессе, в котором ФАС России выступает органом первой инстанции, а арбитражный суд - органом последующего контроля¹¹⁶.

Особое место в реализации юрисдикционных полномочий занимает доказательственная деятельность ФАС России. В отличие от чисто состязательной модели, характерной для гражданского процесса, жалобное производство сочетает инициативу сторон с активной ролью контрольного органа. Заявитель обязан представить исходный набор доказательств, подтверждающих его доводы, но ФАС России не ограничивается пассивным анализом представленных материалов и наделена полномочиями по истребованию у заказчика и оператора площадки внутренних документов, использованию данных ЕИС, электронных логов, протоколов, записей «Независимого регистратора», а при необходимости - по назначению и проведению внеплановых проверок.

¹¹⁶ См.: Соловьев М.С. Указ. соч. С. 118.

ФАС России при рассмотрении жалоб вправе самостоятельно выходить за пределы заявленных доводов, выявляя и иные нарушения законодательства о контрактной системе, не ограниченные предметом жалобы, что фактически соответствует публично-правовой природе контроля и его ориентации на защиту интересов государства и неопределенного круга лиц.

При анализе полученных доказательств антимонопольный орган фактически исходит из принципа свободной оценки, но применяет его с учетом сложившейся практики. Приоритет отдается размещенным в ЕИС сведениям, а пояснения сторон рассматриваются как средство толкования данных.

Распределение доказательственного бремени в рамках жалобного производства состоит из многоступенчатой модели. Первоначально при подаче жалобы заявитель обязан соотнести доводы с указанием на фактические доказательства, а после чего уже на заказчика возлагается обязанность обосновать правомерность своих действий.

Таким образом реализация юрисдикционных полномочий ФАС России в сфере государственных закупок выражается как техническим надзором за соблюдением закупочных процедур, так и осуществляется путем материального усмотрения при оценке допустимых пределов вмешательства государства в хозяйственный оборот экономических субъектов.

Выбор объекта проверки, глубина проводимого анализа, квалификация выявленных нарушений и решение о передаче материалов в КоАП-производство определяют фактическую интенсивность публично-властного воздействия. Именно поэтому для целей настоящего исследования принципиально важно показать, как контрольные мероприятия ФАС институционализируют публичную власть в контрактной системе и какими юридическими механизмами ограничивается административное усмотрение органа при выборе мер реагирования.

§ 2. Порядок проведения внеплановых и плановых контрольных мероприятий в сфере государственных и муниципальных закупок¹¹⁷

Правовые основания для проведения ФАС России внеплановых контрольных мероприятий в сфере государственных и муниципальных закупок формируются на стыке норм самого Федерального закона № 44-ФЗ и подзаконных актов Правительства Российской Федерации, детализирующих порядок осуществления контроля. Ключевой нормой выступает статья 99 Федерального закона № 44-ФЗ, которая закрепляет систему контрольных органов, виды проверок, общие требования к их организации и исчерпывающий перечень оснований для проведения внеплановых проверок.

В части 1 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ закрепляется, что контроль в сфере закупок осуществляется в соответствии с этим законом и иными нормативными актами, определяющими функции и полномочия государственных органов и органов местного самоуправления. Уже на этом уровне законодатель подчеркивает, что полномочия ФАС России и других контрольных органов не вытекают из их общей компетенции, а должны иметь прямое нормативное закрепление. Иначе говоря, сама по себе «целесообразность» проверки не может служить основанием для ее проведения: необходимо наличие нормативно определенного повода, охватываемого статьей 99 Федерального закона № 44-ФЗ и Правилами осуществления контроля в сфере закупок, утвержденными постановлением Правительства РФ от 01.10.2020 № 1576.

Части 14 и 15 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ разграничивают плановые и внеплановые проверки исходя из того, что плановые проверки проводятся в отношении субъектов контроля не чаще одного раза за период проведения каждого определения поставщика и основываются на заранее утвержденных планах контрольных мероприятий. Напротив, внеплановые

¹¹⁷ При написании данного параграфа были использованы следующие работы автора: Кечин, Р.В., Берзинь, О.А. Искусственное дробление закупок как способ ухода от конкурентных процедур // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2025. № 4(63). С. 166-17; Кечин, Р.В. Услуги охраны. Особенности расчета цены контракта // Законодательство. 2025. № 6. С. 64-68.

проверки имеют реактивную природу и инициируются при наступлении предусмотренных законом обстоятельств, свидетельствующих о возможном нарушении законодательства о контрактной системе. В научной литературе это объясняется общей тенденцией о снижении вмешательства в деятельность организаций и переходом с «карательной на превентивную ориентацию государственного контроля»¹¹⁸.

Перечень оснований для проведения внеплановой проверки сформулирован в части 15 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ и развит в Правилах контроля, утвержденных постановлением № 1576. К числу таких оснований относятся:

1) получение обращения участника закупки с жалобой на действия (бездействие) субъектов контроля. Рассмотрение такой жалобы осуществляется в порядке, установленном главой 6 Федерального закона № 44-ФЗ, за исключением случая обжалования действий (бездействия), предусмотренного частью 15.1 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ. В случае, если внеплановая проверка проводится на основании жалобы участника закупки, по результатам проведения указанной проверки и рассмотрения такой жалобы принимается единое решение;

2) получение информации о признаках нарушения законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, в том числе:

а) заявления, сообщения физического лица, юридического лица либо осуществляющих общественный контроль общественного объединения или объединения юридических лиц, в которых указывается на наличие признаков нарушения законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок;

б) обнаружение контрольным органом в сфере закупок признаков нарушения законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок;

¹¹⁸ См. Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 34-46.

в) сообщение средства массовой информации, в котором указывается на наличие признаков нарушения законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок;

3) истечение срока исполнения, ранее выданного в соответствии с пунктом 2 части 22 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ предписания;

4) получение обращения о согласовании заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);

5) получение обращения о включении информации об участнике закупки или о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Статья 99 Федерального закона № 44-ФЗ связывает проведение внеплановой проверки с определенными обстоятельствами. Иными словами, ФАС России не может начать ее только потому, что закупка в целом вызывает сомнения. В распоряжении или ином документе о проведении проверки должно быть указано предусмотренное законом основание. Если оно отсутствует либо не соответствует фактическим обстоятельствам, законность действий контрольного органа может быть оспорена в вышестоящем органе или суде. Закрытый перечень в данном случае ограничивает усмотрение ФАС России и позволяет проверить, почему служба вмешалась в конкретную закупку.

С жалобой ситуация несколько сложнее. Она рассматривается комиссией по правилам главы 6 Федерального закона № 44-ФЗ и одновременно может послужить основанием для внеплановой проверки. Смешивать эти процедуры не следует. При рассмотрении жалобы комиссия дает ответ на доводы заявителя и разрешает спор применительно к определенным действиям заказчика, комиссии или оператора площадки. Проверка имеет более широкий предмет. Ее проведение может потребоваться, если из представленных документов усматриваются другие нарушения, которые заявитель прямо не оспаривал.

Например, содержание жалобы может указывать не на отдельную ошибку, а на недостатки, повторяющиеся на разных этапах закупки. В таком случае ограничиваться первоначальными доводами заявителя нецелесообразно. ФАС

России проверяет связанные с ними обстоятельства и выясняет, насколько широко применялась спорная практика. Таким образом, жалоба становится не частью внеплановой проверки, а источником сведений, послуживших поводом для ее проведения.

Поводом могут быть и материалы, поступившие от лиц, которые сами в закупке не участвовали. Информация содержится в обращениях граждан и организаций, сообщениях общественных объединений, публикациях средств массовой информации и интернет-ресурсов. Часть нарушений обнаруживается при анализе ЕИС. Это позволяет начать проверку и тогда, когда ни один из участников не обратился в антимонопольный орган.

Из материалов дела № 23/44/99/ПЗ¹¹⁹ следует, что проверка началась после обращения хозяйствующего субъекта. В заявлении были названы положения закупочной документации, которые, по мнению обратившегося лица, не соответствовали положениям Федерального закона № 44-ФЗ. Этих сведений оказалось достаточно для начала осуществления проверочных мероприятий, однако в дальнейшем комиссия ими не ограничилась. ФАС России самостоятельно изучила размещенные в ЕИС документы и сопоставила их содержание с указанными в заявлении нарушениями.

В данном случае обращение послужило отправной точкой для проведения проверки, а фактические выводы были сделаны уже по результатам анализа, проведенного контрольным органом. Это соответствует задачи назначения внеплановой проверки: она проводится для оценки законности закупки в целом, а не только для разрешения доводов жалобы.

Отдельную группу оснований составляют контроль за исполнением предписаний и поручения высших органов власти. Неисполнение или ненадлежащее исполнение предписания ФАС России о устранении нарушений прямо названо одним из оснований для внеплановой проверки, поскольку свидетельствует о повышенном риске устойчивых нарушений со стороны

¹¹⁹ Решение ФАС России от 06.03.2023 по делу № 23/44/99/ПЗ «О результатах проведения внеплановой проверки соблюдения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.04.2026).

заказчика. В обзоре практики указывается, что в таких случаях предмет проверки расширяется: анализируется не только фактическое исполнение конкретного предписания, но и общая закупочная деятельность заказчика за период, предшествующий и следующий за выдачей предписания¹²⁰.

Некоторые исследователи также упоминают Поручения Президента РФ, Правительства РФ и запросы иных органов государственной власти - как «политический» уровень контроля и основание проведения внеплановых проверок в отдельных чувствительных для общества сферах (здравоохранение, образование, оборона, инфраструктура и т.п.), где нарушения в закупках могут иметь значимые социальные последствия¹²¹.

Однако, на наш взгляд, сами по себе такие источники не образуют отдельного основания для внеплановой проверки, но могут служить источником информации о возможных нарушениях, подлежащих оценке в рамках части 15 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ. В этих случаях контрольный орган инициирует проверку не потому, что поступило поручение как таковое, а постольку, поскольку в нем содержатся сведения о признаках нарушений законодательства о контрактной системе.

Юридический характер перечисленных оснований заключается в том, что они объективированы в виде формализованных юридических фактов, наступление которых поддается проверке антимонопольным органом. Так, наличие жалобы подтверждается ее регистрацией в установленном порядке; информация о признаках нарушений - поступлением официального обращения или служебной запиской; поручение высших органов власти - соответствующим документом. Это позволяет при необходимости суду проверить, действительно ли имел место факт, указанный в решении о проведении проверки, и тем самым оценить законность

¹²⁰ См. Обзор практики рассмотрения жалоб на решения и предписания управлений Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации, поданных в порядке части 6 статьи 23 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // URL: <https://fas.gov.ru/attachment/624235/download> (дата обращения: 20.04.2026).

¹²¹ Исайчик А.А. Внеплановые выездные проверки антимонопольного органа как мера противодействия антиконкурентным соглашениям (актуальные проблемы) // Российское конкурентное право и экономика. 2024. № 1 (37). С. 46.

основания самого вмешательства в деятельность участников рынка.

Помимо Федерального закона № 44-ФЗ, важное значение имеют Правила осуществления контроля в сфере закупок (постановление Правительства РФ № 1576), которые выполняют роль подзаконной конкретизации статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ. В разделе I Правил определяется, что контрольные органы (включая ФАС России и ее территориальные органы) проводят плановые и внеплановые проверки в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок, операторов электронных площадок и иных субъектов контроля «на предмет соответствия их действий (бездействия) требованиям законодательства о контрактной системе». Далее в Правилах уточняются: порядок организации проверок, формы (документарная и выездная), сроки, периодичность, процедура оформления результатов, а также критерии применения риск-ориентированного подхода. Тем самым подзаконное регулирование не создает новых оснований для контрольных мероприятий, а раскрывает механизм их реализации, опираясь на юридические факты, предусмотренные ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ.

Для характеристики правовой природы внеплановых контрольных мероприятий ФАС России принципиально важно отметить, что их основания носят публично-правовой характер и направлены на охрану интересов государства и неопределенного круга лиц. Жалоба участника закупки выполняет не только индивидуальную защитную функцию, но и роль сигнала о возможном нарушении принципов конкуренции, эффективности и прозрачности расходования бюджетных средств, указанных в статье 6 Федерального закона № 44-ФЗ. Информация, выявленная в ходе мониторинга ЕИС (используемая в том числе в порядке статьи 97 Федерального закона № 44-ФЗ Министерством финансов Российской Федерации¹²²) или анализа СМИ, свидетельствует о необходимости реагирования даже в отсутствие конкретного «потерпевшего» участника. Поручения высших органов власти и контроль исполнения предписаний отражают

¹²² Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3258.

интерес государства к обеспечению единообразия и обязательности правоприменения. Все это отличает внеплановые проверки от частноправовых инициативных проверок, которые могли бы инициироваться исключительно по воле частных субъектов.

С практической точки зрения важно, что именно наличие предусмотренного законом основания определяет легитимность любой внеплановой проверки.

В арбитражной практике по делам об оспаривании актов ФАС России имеют место ситуации, когда заказчики ставят под сомнение не только выводы по результатам проверки, но и законность самого решения о ее проведении, ссылаясь на отсутствие надлежащего повода либо на недоказанность соответствующего юридического основания предусмотренного Федеральным законом № 44-ФЗ. Разрешая подобные споры, арбитражные суды, как правило, исходят из анализа документов, фиксирующих факт возникновения такого повода: самой жалобы, регистрационных и служебных материалов, поручений должностных лиц, а также сведений, размещенных в ЕИС. Если в ходе рассмотрения дела устанавливается, что рассматриваемая ситуация не подпадает под закрытый перечень оснований, предусмотренный частью 15 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ, либо что соответствующий юридический факт не был подтвержден, действия ФАС России по назначению проверки признаются незаконными, а ее результаты - не порождающими правовых последствий.

В этой связи система оснований для проведения контрольных мероприятий в сфере государственных и муниципальных закупок предстает как выстроенный законодателем комплекс юридических фактов, которые одновременно выполняют две функции: с одной стороны, позволяют обеспечивать оперативное реагирование на возможные нарушения, с другой - служат барьером против произвольного вмешательства контрольного органа в деятельность заказчиков. Статья 99 Федерального закона № 44-ФЗ и Правила контроля задают как материальный критерий (наличие признаков нарушения законодательства о контрактной системе), так и формальный критерий (наличие жалобы, заявления, служебной информации, поручения и т.п.), что позволяет обеспечить

проверяемость и предсказуемость решений о проведении внеплановых проверок.

Дополнительным методическим ориентиром для сотрудников антимонопольной службы служит письмо ФАС России от 14.02.2025 № МШ/12890/25, которым утверждены «Механизм принятия решений и выдачи предписаний» и «Лист внеплановой проверки действий заказчика» - систематизированный внутриведомственный стандарт, позволяющий унифицировать контрольно-юрисдикционную практику по всей системе территориальных управлений.

Статья 99 Федерального закона № 44-ФЗ выстраивает многоуровневую систему контрольных органов: ФАС России как федеральный контрольный орган, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, уполномоченные на контроль, а также органы внутреннего и финансового контроля, в том числе Федеральное казначейство и финансовые органы субъектов. При появлении нескольких контрольных решений по одной закупке закон отдает приоритет акту федерального органа контроля в сфере закупок, то есть ФАС России. Такое правило необходимо прежде всего для случаев, когда требования разных ведомств невозможно исполнить одновременно. Оно же показывает, что антимонопольная служба занимает центральное место в системе закупочного контроля.

Полномочия ФАС России и Казначейства совпадают не полностью. Антимонопольный орган проверяет соблюдение Федерального закона № 44-ФЗ и законодательства о конкуренции. Казначейство занимается бюджетной стороной закупки: расходованием средств, планированием и соответствием обязательств выделенным ассигнованиям. На практике эта граница оказывается подвижной. Один контракт может проверяться сразу по двум направлениям, причем каждое ведомство оценивает его по своим нормам.

Так произошло при оплате услуг по охране учреждения. Заказчик использовал статью расходов, предназначенную для бюджетных инвестиций, и Казначейство потребовало исправить нарушение. ФАС России заинтересовало другое: правильно ли заказчик определил поставщика и соблюдал ли часть 1

статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ. В определении 2024 года Верховный Суд Российской Федерации учел, что охрана фактически осуществлялась, поэтому выплаченные исполнителю деньги не являлись неосновательным обогащением. Один договор, таким образом, стал предметом двух проверок. Казначейство рассматривало порядок оплаты, а ФАС - закупочную процедуру.

Другой спор¹²³ возник вокруг контрактов Министерства обороны РФ, которые исполняла компания «ПромСервис». Ростовское управление ФАС России выяснило, что компания привлекла посредника - ООО «СК Атлас», хотя тот не производил поставляемую продукцию. По расчетам службы, участие посредника увеличило цену и привело к нарушению Закона № 275-ФЗ¹²⁴. ФАС России выдала предписание о возврате в бюджет более 5,39 млн рублей.

Три судебные инстанции отказались поддержать это требование. Заказчик не заявлял об убытках, поэтому суды увидели в предписании попытку вмешаться в отношения сторон гражданского договора. Верховный Суд Российской Федерации оценил ситуацию иначе. Для него определяющим оказался публичный характер действий ФАС России. Служба требовала вернуть средства не вместо заказчика, а в целях защиты бюджета. Поэтому отсутствие самостоятельной претензии Министерства обороны РФ не исключало применения контрольных полномочий. При рассмотрении дела суд принял во внимание и обстоятельства, ранее установленные по делу № А53-1489/2022.

Вопрос о пределах контроля возникает также при заключении нескольких контрактов на однородные товары. ФАС России рассмотрела эту ситуацию в письме от 10 февраля 2026 года № ГР/9863/26. Служба указала, что само количество закупок еще не подтверждает нарушение статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ. Заказчик может разделить потребность по обычным хозяйственным причинам. Иной вывод возможен, если отдельные контракты связаны с предварительной договоренностью с конкретным поставщиком. При

¹²³ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 25.07.2025 N 305-ЭС25-3325 по делу N А40-223293/2023 // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 15.01.2026)

¹²⁴ Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» // Российская газета. 2012. № 303.

наличии такой связи проверяется соблюдение статьи 16 Закона о защите конкуренции.

Казначейство подходит к дроблению с позиции бюджетного планирования. Его проверка касается обоснованности расходов и порядка оформления закупок, тогда как отношения заказчика с заранее выбранным поставщиком могут остаться за ее пределами. Этим объясняется различие между выводами двух органов даже при совпадении исследуемых контрактов.

Требование объединить закупки устраняет их внешнее разделение, но само по себе не разрешает вопрос об ограничении конкуренции. Приоритет акта ФАС России помогает определить, какое предписание подлежит исполнению, хотя различие между двумя видами контроля сохраняется.

В литературе обоснованно различают обычное и искусственное дробление. Несколько контрактов могут понадобиться из-за разных сроков поставки, местонахождения объектов или самостоятельного возникновения потребностей. На искусственный характер дробления указывают признаки: взаимосвязь контрактов, близкие даты их заключения, один предмет и один и тот же поставщик.

Нельзя забывать и об обратном эффекте укрупнения. Чем выше начальная цена, тем больше финансовые и организационные возможности, необходимые для участия. Небольшие компании могут не соответствовать таким требованиям, и круг претендентов сократится. Поэтому правила квалификации должны выявлять намеренный обход законов Федерального закона № 44-ФЗ и № 223-ФЗ, но не запрещать разделение закупок, которое объясняется реальными потребностями заказчика. Таким образом, неконтролируемое искусственное дробление закупок создает условия для обхода конкурсных процедур и влияет на уровень конкуренции, искажая рыночные механизмы даже в рамках формально законных действий, а выработка четких критериев и правил в этой сфере призвана обеспечить баланс между гибкостью закупочной деятельности и защитой принципов конкурентности, прозрачности и эффективности расходования

средств¹²⁵.

Действующее законодательство не содержит прямой нормы о приоритете актов одного контрольного органа над актами другого в случае коллизии. Вместе с тем анализ системы норм позволяет выделить три правила разрешения возможной конкуренции актов. Во-первых, решения и предписания ФАС России обязательны для исполнения всеми субъектами контрактной системы, включая иные органы контроля (часть 22 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ); их неисполнение образует самостоятельный состав административного правонарушения. Во-вторых, в силу принципа специальности ФАС России является органом с полноструктурной юрисдикцией в сфере закупок, тогда как полномочия Казначейства в этой сфере носят преимущественно финансово-бюджетный характер и не включают правомочие разрешать публично-правовые споры участников закупки. В-третьих, в случае возбуждения дела об административном правонарушении в сфере закупок именно ФАС России является уполномоченным органом по рассмотрению таких категорий дел (ст. 23.66 КоАП РФ) и установленные ею обстоятельства имеют преюдициальное доказательственное значение.

Несмотря на описанные правила, механизм разрешения коллизии между ФАС России и Казначейством остается недостаточно урегулированным. Федеральный закон № 44-ФЗ и подзаконные акты не предусматривают обязанности органов информировать друг друга о проводимых мероприятиях в отношении одного заказчика по одной и той же закупке, не устанавливают порядок согласования противоречащих выводов и не закрепляют последствий для заказчика в ситуации, когда исполнение предписания ФАС России объективно влечет нарушение требования, установленного Казначейством. Это создает для добросовестных заказчиков риск «двойной ответственности» — одновременного применения санкций обоими органами.

¹²⁵См. Мараев К.Е. Административно-правовое регулирование закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел: дис ... канд. Юрид. наук. С., 2018. С. 146; См. Волков А., Малых С., Герасимова Е., Голдина А. Бюллетень о развитии конкуренции. Конкуренция в сфере государственных и муниципальных закупок. // URL: <https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/март20web.pdf> (дата обращения 01.05.2025).

В целях устранения данного пробела представляется обоснованным закрепить в ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ три механизма межведомственной координации. Первый: обязанность ФАС России и Казначейства незамедлительно уведомлять друг друга о возбуждении контрольного мероприятия в отношении одного заказчика по одной и той же закупке с отражением информации в ЕИС. Второй: установить дифференцированный предметный приоритет - предписания ФАС имеют приоритет в части оценки правомерности закупочных процедур, предписания Казначейства - в части бюджетной классификации расходов, а зоны пересечения подлежат согласительной процедуре. Третий: исключение двойной административной ответственности заказчика за действия, ставшие предметом оценки обоих органов, в части назначения административных наказаний.

Считаем целесообразным показать, каким образом указанные основания реализуются через механизм планирования контрольных мероприятий и уведомления заказчиков, а также как они вписываются в общую риск-ориентированную модель контроля, закрепленную в действующем нормативном регулировании.

Порядок инициирования плановых проверок закупок ФАС России представляет собой предусмотренный законом и подзаконными актами многоэтапный процесс формирования, утверждения и реализации ежегодного плана контрольных мероприятий, ориентированного на систематическую оценку закупочной деятельности заказчиков, а не только на реагирование на отдельные жалобы и обращения о нарушениях.

Во-первых, правовую основу для плановых проверок задает статья 99 Федерального закона № 44-ФЗ, согласно которой контрольные органы в сфере закупок, включая ФАС России и ее территориальные управления, осуществляют контроль путем проведения плановых и внеплановых проверок в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих и комиссий по осуществлению закупок. Части 13–14 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ ограничивают периодичность плановых проверок: они могут проводиться не чаще

установленного законом периода. В отношении каждого заказчика, контрактной службы заказчика, контрактного управляющего, постоянно действующей комиссии по осуществлению закупок и ее членов, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, оператора электронной площадки, оператора специализированной электронной площадки не чаще одного раза в шесть месяцев. В отношении каждой специализированной организации, комиссии по осуществлению закупки, за исключением указанной в части 13 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ комиссии, контрольным органом в сфере закупок не чаще чем один раз за период проведения каждого определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Таким образом, инициирование плановых проверок ограничено определенными усыновленным строками, что должно предотвратить чрезмерную административную нагрузку на заказчиков.

Во-вторых, детальный порядок инициирования плановых проверок раскрывается в Правилах осуществления контроля в сфере закупок, утвержденных постановлением Правительства РФ от 01.10.2020 № 1576. В разделе II Правил прямо указано, что контрольные органы осуществляют контроль путем проведения плановых и внеплановых проверок, а в последующих разделах устанавливается, что плановые проверки проводятся в соответствии с планом проведения плановых проверок, формируемым контрольным органом, как правило, в IV квартале текущего года на следующий календарный год. План составляется с учетом результатов предыдущих проверок, количества и характера допущенных заказчиком нарушений, объема и значимости осуществляемых закупок, а также иных критериев, закрепляемых в методических документах ФАС России и Министерства финансов РФ.

Формирование плана основано на риск-ориентированном подходе, связанном с делением субъектов контроля на категории риска (высокая, средняя, низкая), исходя прежде всего из статистики выявленных нарушений Федерального закона № 44-ФЗ за предшествующие периоды и масштабов закупочной деятельности в целом. Заказчики с высокой категорией риска могут включаться в план чаще (но с соблюдением установленных ограничений по периодичности),

тогда как для низкорисковых субъектов частота плановых проверок минимальна¹²⁶. Такая модель инициирования проверок призвана концентрировать ресурсы контрольного органа на тех участниках рынка, чья деятельность объективно связана с повышенной вероятностью нарушений, и одновременно снижать административную нагрузку на добросовестных заказчиков¹²⁷. Это напрямую находит отражение в современных тенденциях осуществления стратегии риск-менеджмента в части систематической деятельности по выявлению, анализу и реагированию на выявленные риски¹²⁸.

Во-третьих, плановые проверки инициируются строго на основе утвержденного плана контрольных мероприятий ФАС России, который подлежит обязательному размещению в ЕИС в сфере закупок. Планы проверок составляются на год и должны быть утверждены не позднее определенной даты (например, не позднее 25 декабря предшествующего года для годового плана). Любые изменения в план (включение или исключение заказчика, перенос сроков проверки) допускаются только при наличии оснований и подлежат размещению в ЕИС в том же порядке, что и сам план. Тем самым инициирование плановой проверки жестко связывается с плановым документом и не может осуществляться самостоятельно по инициативе должностного лица контрольного органа, если отсутствуют основания для внепланового контроля.

Четвертым существенным элементом порядка инициирования проверок является ограничение предмета и периода проверки, предопределяемое планом проверок. Правила контроля закрепляют, что плановой проверке подлежат закупки, осуществленные за три года, предшествующих дате начала проверки. Плановая проверка проводится в два этапа: на первом анализируются закупки, по которым контракты еще не заключены (что позволяет предотвратить нарушения до их появления в заключенных контрактах), на втором - закупки, контракты по

¹²⁶См. Костыря Ю.С. Применение риск-ориентированного подхода в государственных закупках // Индустриальная экономика. 2024. № 6. С. 64.

¹²⁷ Агагомедова С.А. Риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности // Сибирское юридическое обозрение. 2021. №4. С. 465.

¹²⁸Гладилина И. П., Строганова Е. В. Совершенствование закупочной деятельности в условиях цифровой экономики на основе управления рисками: монография. М. 2020. С. 56.

которым уже заключены и, возможно, частично исполнены. Такой подход отражается в плановых заданиях: при инициировании проверки в них указываются конкретные закупки и временной интервал, подлежащие анализу.

Пятым компонентом порядка инициирования плановых проверок является процедура уведомления заказчика посредством размещения информации в реестре жалоб, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний, представлений¹²⁹. В соответствии с Правилами контроля не позднее чем за пять рабочих дней до начала проверки контрольный орган обязан направить заказчику уведомление о ее проведении, в котором указываются основание (ссылка на план), предмет, форма (документарная или выездная), сроки и состав проверяющей комиссии. Уведомление о предстоящей проверке нельзя считать простой формальностью. После его получения заказчик собирает запрошенные документы, назначает сотрудников, которые будут взаимодействовать с комиссией, и решает организационные вопросы. Поэтому значение имеет не только сам факт направления уведомления, но и дата его получения. У заказчика должно оставаться время для нормальной подготовки. Если контрольный орган не сообщил о проверке или сделал это слишком поздно, проверяемое лицо может указать, что было лишено возможности представить необходимые материалы и объяснения. Суд оценивает подобное нарушение с учетом его последствий. Когда несоблюдение порядка уведомления действительно повлияло на права заказчика и результаты контрольного мероприятия, законность принятых актов может быть поставлена под сомнение.

Есть и другая особенность плановых проверок: их проводит комиссия. Решение в данном случае зависит не от одного инспектора, а от нескольких должностных лиц, которые совместно изучают материалы и формулируют выводы. Состав комиссии отражается приказе о проверке. Благодаря этому заказчик может установить, кто именно участвует в контрольном мероприятии, проверить полномочия этих лиц и при наличии оснований сообщить о конфликте

¹²⁹ См. Письмо ФАС России от 27.10.2025 № ГР/101255/25 «О рассмотрении обращения» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 12.04.2026).

интересов. Имеет значение и специализация проверяющих. Работа с закупками лекарственных средств, строительных работ или IT-услуг требует понимания особенностей соответствующей сферы, поэтому профессиональный состав комиссии должен учитывать предмет проверяемых контрактов.

Наконец, порядок инициирования плановых проверок тесно связан с методическими рекомендациями ФАС России, направленными в территориальные органы для унификации практики. В письме ФАС России от 14.02.2025 № МШ/12890/25 формулирует подходы к выбору заказчиков для включения в план проверок и к определению предмета плановых проверок, исходя из приоритета наиболее значимых и проблемных сегментов закупочной деятельности (крупные объекты капитального строительства, социально значимые закупки, закупки с применением сложных форм оценки заявок). Хотя такие рекомендации не создают новых юридических оснований для проверок, они фактически направляют усмотрение контрольных органов при формировании плана проверок и тем самым участвуют в инициировании плановых мероприятий.

В научном аспекте порядок инициирования плановых проверок закупок ФАС России можно охарактеризовать как проявление превентивного контроля, ориентированного на системное воздействие на поведение заказчиков через регулярные комплексные проверки, в отличие от реактивных внеплановых проверок, инициируемых конкретными нарушениями¹³⁰.

Наличие формализованного плана проверок, риск-ориентированного подхода, ограничений по периодичности и обязательной публичности обеспечивает предсказуемость и прозрачность контрольной деятельности, снижая пространство для произвольного выбора объектов проверки. Вместе с тем от того, насколько объективно и добросовестно контрольный орган формирует план проверок и обосновывает включение тех или иных заказчиков, во многом зависит баланс между задачами обеспечения законности в сфере закупок и недопущения чрезмерного административного вмешательства в деятельность участников

¹³⁰Геллер А.Я. Формирование системы контроля заказчика в процессе реализации закупки: дис. ... канд. экон. наук. М., 2023. С. 99.

контрактной системы.

Однако для понимания реального масштаба и характера такого вмешательства принципиальное значение имеет анализ того, какими именно полномочиями располагает ФАС России при проведении контрольных мероприятий. Иными словами, от описания оснований и процедур инициирования проверок антимонопольным органом предлагаем перейти к характеристике их содержательной стороны - объема прав ФАС России по отношению к субъекту проверки. Эти вопросы составляют предмет дальнейшего рассмотрения полномочий ФАС России при проведении внеплановых и плановых проверок.

Полномочия ФАС России при проведении как внеплановых, так и плановых проверок в сфере государственных и муниципальных закупок представляют собой практическое выражение ее контрольных и юрисдикционных функций, закрепленных в статье 99 Федерального закона № 44-ФЗ и в Правилах осуществления контроля в сфере закупок, утвержденных постановлением Правительства РФ от 01.10.2020 № 1576. Указанные акты регулируют не только основания и процедуры инициирования проверок, но и определяют совокупность публично-властных полномочий должностных лиц ФАС России, реализуемых ими в ходе контрольных мероприятий вне зависимости от того, проводятся ли такие мероприятия в рамках ежегодного плана проверок либо по специальным основаниям, послужившим поводом для внеплановой проверки.

К числу ключевых полномочий ФАС России, единых для плановых и внеплановых проверок, относится право запрашивать и получать документы и информацию, необходимые для оценки соблюдения заказчиками требований законодательства о контрактной системе. Контрольный орган вправе истребовать у заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок, специализированных организаций и операторов электронных площадок любые документы и сведения, не размещенные в открытом доступе в ЕИС и не доступные ему иным образом. Это касается, в частности, коммерческих предложений, использованных при обосновании начальной (максимальной) цены контракта, контрактов, не размещенных в реестре

контрактов ЕИС, служебных записок, внутренних протоколов согласования, документов по исполнению и изменению контрактов¹³¹. Запрашивать те сведения, которые уже размещены в ЕИС в открытом доступе, ФАС России не должна, поскольку доступ к ним обеспечивается информационной системой без участия заказчика.

В плане воздействия на проверяемых субъектов существенное значение имеет полномочие ФАС России по доступу в помещения и на территории организаций, в отношении которых проводится проверка. Постановление № 1576 прямо предусматривает, что при предъявлении служебного удостоверения и копии приказа о проведении проверки должностные лица ФАС России имеют право беспрепятственно посещать помещения и территории заказчиков, специализированных организаций и операторов электронных площадок в пределах, необходимых для получения документов и информации, связанных с предметом проверки. В случае воспрепятствования доступу составляется соответствующий акт, а материалы могут быть направлены в правоохранительные органы, что подчеркивает публично-властный характер контроля¹³².

Следующим блоком полномочий, равным образом реализуемых и при плановых, и при внеплановых проверках, является изучение документов, объектов и результатов исполнения контрактов. Должностные лица ФАС России вправе производить изучение документов, материальных носителей информации, объектов закупки, а также хода и результатов выполнения работ или оказания услуг, составляющих предмет контракта. Эти полномочия необходимы для проверки добросовестности победил закупки при исполнении контрактов и соответствия фактически поставленных товаров или выполненных работ условиям контракта.

Неотъемлемой частью контрольных полномочий ФАС России является право получать объяснения от должностных лиц проверяемых организаций.

¹³¹ Ефремова Е.И., Основы бюджетного контроля и учета: Учебное пособие. Гамильтон: Accent Graphics Publishing and Communication, 2024. С. 77-88.

¹³² Безруков А.В. Конституционно-правовая природа категории «публично-властный контроль» // Конституционное и муниципальное право. 2025. № 9. С. 19.

Контрольный орган может запросить письменные объяснения по вопросам, связанным с предметом проверки. Непредставление запрошенных объяснений не освобождает лицо от ответственности за выявленные нарушения и может учитываться при рассмотрении дела об административном правонарушении в отношении этого лица.

Специфика плановых и внеплановых проверок проявляется прежде всего в масштабе и глубине их реализации. При плановых проверках, как следует из Правил контроля, ФАС России вправе системно анализировать всю закупочную деятельность заказчика за три года, предшествующих дате начала проверки. При внеплановых проверках аналогичные полномочия реализуются более точно, ориентируясь на конкретные нарушения или группы нарушений в рамках конкретной закупки, послужившие основанием для проверки, хотя в процессе ее проведения ФАС России может выявлять и иные нарушения, выходящие за рамки первоначального основания проверки.

Наконец, полномочия ФАС России при плановых и внеплановых проверках функционально связаны с ее юрисдикционными полномочиями по вынесению решений и предписаний и инициированию административной ответственности ответственных лиц. На основании собранных в ходе проверки доказательств, должностные лица ФАС России принимают решения о наличии или отсутствии нарушений, выдают предписания об их устранении и направляют материалы для возбуждения дел об административных правонарушениях по соответствующим статьям КоАП РФ.

В совокупности проведенный анализ показывает, что полномочия ФАС России при плановых и внеплановых проверках формируют достаточно широкий, но нормативно очерченный инструментарий публичного контроля, ориентированный как на выявление и пресечение нарушений в сфере государственных закупок, так и на формирование превентивного и дисциплинирующего влияния на поведение участников контрактной системы.

Логика исследования порядка требует перейти от описания процессуальных возможностей ФАС России к анализу практики подведения итогов контрольных

мероприятий, структуры и содержания актов по их результатам, а также предписаний, выносимых на их основе, что составляет предмет дальнейшего изучения.

Результаты плановых и внеплановых проверок имеют значение не только для конкретного заказчика. В первую очередь они показывают, соблюдались ли требования контрактной системы при проведении определенной закупки. Одновременно материалы проверок накапливаются внутри ФАС России, сопоставляются с другими делами и используются при формировании практики. Поэтому значение имеет как правильное оформление каждого контрольного мероприятия, так и последующая работа с полученными выводами.

Порядок оформления результатов установлен Правилами осуществления контроля в сфере закупок, утвержденными постановлением Правительства РФ № 1576. После завершения плановой или внеплановой проверки составляется акт. В нем отражаются проведенные мероприятия и указывается, были ли обнаружены нарушения законодательства о контрактной системе. Указываются проверяемый субъект, основание и предмет контроля, исследованный период и перечень изученных контрольным органом документов.

Далее комиссия описывает обстоятельства, которые удалось установить в ходе проверки. Если выявлено нарушение, из акта должно быть понятно, какое действие заказчика признано неправомерным и на основании каких материалов сделан этот вывод. Обычно комиссия обращается к извещению, закупочной документации, протоколам и сведениям, размещенным в ЕИС.

Подробное изложение обстоятельств имеет значение и при последующем обжаловании. Суду потребуется установить, какие материалы изучались комиссией и подтверждают ли они сделанные комиссией выводы. Если проверка не выявила нарушений в сфере закупок тогда в акте перечисляются рассмотренные закупки и фиксируется соответствующий результат проверки. Это позволяет определить пределы проведенного контроля и круг вопросов, которым ФАС России дала оценку.

На основании оформленного комиссией акта принимается решение по итогам

контрольного мероприятия. По результатам анализа решений ФАС России по делам № 24/44/99/116133 и № 23/44/99/ПЗ134 можно сделать вывод о типичной структуре таких решений. В них приводятся сведения о закупке, содержание изученных документов и объяснения участвовавших лиц. Далее анализируются действия заказчика, которое вызвало вопросы у контрольного органа. Это может быть условие документации, отклонение конкретной заявки или порядок заключения контракта. После рассмотрения этих обстоятельств ФАС России указывает нарушенную норму либо признает действия заказчика правомерными. Если нарушение подтверждено, комиссия оценивает возможность его исправления. В такой ситуации многое зависит от текущего состояния закупки. Пока прием заявок продолжается, заказчику возможно выдать предписание об изменении извещения или документации закупки. Если же нарушение связано с неправомерным отклонением заявки участника, то может потребоваться его отмена и новое рассмотрение заявок. Если нарушение связано с опубликованными сведениями, заказчик должен разместить отсутствующие документы в ЕИС либо исправить ранее внесенную информацию.

Из содержания выдаваемого предписания должно быть понятно, какие действия ожидаются от заказчика. Недостаточно повторно указать, что он нарушил требования Федерального закона № 44-ФЗ: это уже установлено в решении. Назначение предписания состоит в другом - определить способ устранения нарушения и по возможности восстановить предусмотренный законом порядок проведения закупки. В случаях, когда нарушения связаны с фактическим исполнением контракта, ФАС России может предписать расторгнуть контракт, изменить его условия либо принять иные меры, направленные на восстановление нарушенных прав участников системы закупок.

Исполнение предписаний ФАС России является обязательным и

¹³³ Решение ФАС России от 11 июня 2024 г. по делу № 24/44/99/116 «О результатах проведения внеплановой проверки соблюдения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.04.2026).

¹³⁴ Решение ФАС России от 6 марта 2023 г. по делу № 23/44/99/ПЗ «О результатах проведения внеплановой проверки соблюдения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.04.2026).

контролируется самим контрольным органом. Часть 23 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ прямо запрещает заключать контракт до исполнения предписания, если оно связано с устранением нарушений на стадии определения поставщика. Невыполнение предписания в установленный срок образует самостоятельный состав административного правонарушения и влечет наложение штрафа на должностных лиц заказчика, о чем свидетельствует практика применения статьи 19.5 КоАП РФ: в материалах ФАС России и экспертных обзорах приводятся примеры привлечения к ответственности за заключение контракта в обход предписания либо за непредставление информации о мерах по его исполнению.

Помимо индивидуальных правоприменительных актов, результаты контрольных мероприятий ФАС России являются предметом внутреннего анализа и обобщения, направленного на совершенствование правоприменительной практики антимонопольной службы и нормативного регулирования сферы государственных закупок. В соответствии с методическими рекомендациями по обобщению правоприменительной практики, контрольно-надзорные органы, включая ФАС России, регулярно анализируют результаты проверок для выявления типовых нарушений, проблемных вопросов толкования законодательства и оценку эффективности действующих норм¹³⁵. На основе такого анализа ФАС России готовит обзоры практики, доклады и информационные письма, в которых формулирует правовые позиции по спорным вопросам (например, о основаниях и порядке подтверждения опыта участниками, о порядке обоснования начальной цены, о допустимости отдельных требований к участникам), тем самым влияя на правоприменение в масштабах всей контрактной системы.

Аналитическая работа ФАС России по результатам проверок имеет и нормотворческое измерение. Систематизируя типичные нарушения и проблемы,

¹³⁵ Методические рекомендации по обобщению и анализу правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности"(приложение 4 к протоколу заседания подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 09.09.2016 № 7) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.02.2026).

Служба вырабатывает предложения по изменению Федерального закона № 44-ФЗ и подзаконных актов, которые затем обсуждаются с Минфином РФ, Минэкономразвития РФ и другими органами. В ряде случаев именно накопленная проверочная практика становилась основанием для законодательных новелл: ужесточения требований к содержанию документации, уточнения порядка работы комиссий по осуществлению закупок, введения риск-ориентированного подхода к контролю. Таким образом, результаты контрольных мероприятий трансформируются из «локального» правоприменения в фактор развития законодательства¹³⁶.

Наконец, важным аспектом анализа результатов контрольных мероприятий является их значение для судебной практики.

Решения и предписания ФАС России достаточно часто становятся объектом оспаривания в арбитражных судах, которые, проверяя их законность и обоснованность, фактически вырабатывают ориентиры для дальнейшей деятельности контрольного органа. Судебные акты, в которых подтверждается правомерность примененных ФАС России подходов к толкованию закона и оценке доказательств, закрепляют соответствующие стандарты контроля и способствуют их распространению в административной практике. Напротив, случаи признания решений или предписаний незаконными - по мотивам нарушения процедуры, неверного применения норм или недостаточной мотивировки - вынуждают антимонопольный орган пересматривать методические рекомендации, корректировать внутренние алгоритмы рассмотрения жалоб и подходы к доказыванию. Тем самым складывается устойчивая система «обратной связи» между административным и судебным правоприменением, при которой оценка результатов контрольных мероприятий не замыкается в пределах самого органа, а проходит проверку внешней, независимой инстанцией.

В совокупности это позволяет заключить, что результаты контрольных мероприятий ФАС России и основанные на них предписания выполняют двойную

¹³⁶ Распоряжение Правительства РФ от 21.12.2023 № 3745-р (ред. от 17.06.2024) «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 12.01.2026).

функцию. Выданное ФАС России предписание имеет значение для той закупки, в ходе которой было обнаружено нарушение. Заказчик исполняет указанные в нем требования: вносит изменения в документы, отменяет протокол или возвращается к рассмотрению заявок. На этом значение принятого решения не заканчивается. Другие управления ФАС России обращаются к уже рассмотренным делам при возникновении сходных обстоятельств. Такие материалы учитываются и судами. Поэтому отдельные решения со временем начинают влиять на общий подход к применению закупочного законодательства.

При этом выводы антимонопольного органа могут оказаться спорными. Заказчик или участник закупки вправе не согласиться как с квалификацией нарушения, так и с содержанием предписания. В таком случае акт ФАС России проверяется вышестоящим органом или судом. Рассмотрение порядка обжалования необходимо для того, чтобы показать вторую сторону контрольной деятельности: служба проверяет действия участников закупки, но и ее собственные решения подлежат проверке. Благодаря этому полномочия ФАС России не остаются без внешнего контроля.

Обжалование актов ФАС России по результатам плановых и внеплановых проверок выступает завершающим элементом контрольного механизма и обеспечивает внешнюю проверку законности, обоснованности и соразмерности вмешательства контрольного органа в сферу государственных и муниципальных закупок. Нормативную основу такого обжалования составляют общие положения арбитражного процессуального законодательства об оспаривании ненормативных актов, решений и действий органов, наделенных публичными полномочиями (глава 24 АПК РФ), а также специальные правила статьи 52 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», которые в полной мере применяются и к решениям, принимаемым ФАС России в рамках контроля за закупками по Федеральному закону № 44-ФЗ. Согласно этим нормам, решение и (или) предписание антимонопольного органа могут быть обжалованы в

арбитражный суд в течение трех месяцев со дня их принятия¹³⁷; для актов территориальных управлений предусмотрен также внутриведомственный апелляционный порядок их пересмотра коллегиальным органом ФАС России, предусмотренный частью 1 статьи 52 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Правом на обжалование актов ФАС России, вынесенных по результатам плановых и внеплановых проверок, обладают все лица, чьи права и законные интересы затронуты соответствующими решениями и предписаниями: заказчики, участники закупок, специальные организации, операторы электронных площадок. Оспариванию подлежат прежде всего решения ФАС России о признании действий (бездействия) субъекта контроля нарушающими законодательство о контрактной системе и вытекающие из них предписания об устранении нарушений, которые принимаются на основе актов плановых или внеплановых проверок. В доктринальных источниках подчеркивается, что доступность судебного контроля за такого рода актами является ключевой гарантийной составляющей контрактной системы, позволяющей предотвратить возможные злоупотребления контрольными полномочиями и выработать стабильные подходы к применению статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ и подзаконных актов о контроле.

Процессуальный порядок судебного обжалования актов ФАС России, принятых по итогам проверок, осуществляется следующим образом. Заявление подается в арбитражный суд по месту нахождения органа, принявшего оспариваемый акт, и должно содержать указание на конкретное решение или предписание, описание нарушенных прав заявителя, а также ссылки на нормы права, которым, по его мнению, акт не соответствует. К заявлению прилагаются копия оспариваемого решения или предписания, акт проверки и иные документы, а также материалы самой закупки (извещение, документация, протоколы, переписка, сведения из ЕИС). В научной литературе отмечается, что при рассмотрении таких дел бремя доказывания распределяется следующим образом:

¹³⁷ Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции» /Отв. ред. И.Ю. Артемьев // СПС «Консультант плюс» (дата обращения 02.05.2026).

заявитель обязан обосновать факт нарушения его прав и указать на допущенные, по его мнению, нарушения закона, тогда как ФАС России должна подтвердить законность оспариваемых актов и представить материалы проверки, свидетельствующие о полноте и объективности проведенного контроля¹³⁸.

Существенное значение для понимания процессуальной значимости обжалования актов по плановым и внеплановым проверкам имеет анализ судебной практики. В постановлении Арбитражного суда Московского округа от 25.04.2024 по делу № А40-44711/2023 рассматривалось требование заказчика о признании недействительным предписания ФАС России, вынесенного по результатам внеплановой проверки закупки на соответствие требованиям Федерального закона № 44-ФЗ. Выявленные судом недостатки оформления акта проверки не повлияли на оценку выводов комиссии и не лишили заявителя возможности реализовать его процессуальные права. В акте проверки были детально изложены обстоятельства закупки и приведены ссылки на нормы Федерального закона № 44-ФЗ, суд признал предписание законным и обоснованным и указал, что формальные процессуальные нарушения сами по себе не являются достаточным основанием для отмены результатов контрольного мероприятия.

Противоположный вывод был сделан Арбитражным судом города Москвы в решении от 28.12.2023 года по делу № А40-245835/2023, где оспаривались постановление о привлечении к административной ответственности и предшествующее ему решение ФАС России, основанное на материалах внеплановой проверки. Суд установил, что антимонопольный орган в ходе проверки не обеспечил полноту исследования обстоятельств. Часть представленных заказчиком документов не была оценена комиссией ФАС России, отдельные выводы в акте проверки и в решении противоречили друг другу, а ссылки на нормы Федерального закона № 44-ФЗ носили общий характер и не

¹³⁸ См. Курылев С. В. Основы теории доказывания в советском правосудии. М. 1969. С. 127-130.

См. Курс Доказательственного права: Гражданский процесс. Арбитражный процесс. (под ред. Фокиной М. А.). М. 2019. С.250.

позволяли проследить связь между конкретными фактами и сделанными выводами. В своем решении суд пришел к выводу, что оспариваемые акты не соответствуют требованиям закона, и признал их недействительными.

В обзоре судебной практики ФАС России в сфере государственных закупок за 2024–2025 годы подтверждается правомерность решений ФАС России, принятых на основе результатов плановых проверок. Так, в одном из дел за первый квартал 2025 года суд поддержал выводы антимонопольного органа о систематическом нарушении заказчиком требований к обоснованию начальной (максимальной) цены контрактов и о незаконном объединении неоднородных предметов закупки в один лот, выявленных в ходе плановой проверки деятельности заказчика за три года¹³⁹. Арбитражный суд в своем решении указал, что предписание ФАС России, обязывающее заказчика внести изменения во внутренние регламенты заказчика при осуществлении планирования и обоснования закупок, провести повторные процедуры по ряду лотов и представить отчет об устранении нарушений, соответствует характеру и масштабу выявленных нарушений. Суд подтвердил, что результаты плановых проверок могут служить основанием для достаточно широких по своему содержанию предписаний, направленных на изменение практики работы заказчика.

Программа проверки выступает своеобразным процессуальным ограничителем усмотрения контрольного органа. Это подтверждает и судебная практика. Суды указывают, что нарушения, связанные с расширением контрольным органом предмета плановой проверки без оформления новых оснований, например, через назначение отдельной внеплановой проверки, являются основанием для признания судами недействительными предписаний ФАС России даже при наличии нарушений в сфере государственных закупок.

В целом механизм обжалования актов ФАС России по результатам плановых и внеплановых проверок выполняет сразу несколько функций. Во-первых, он обеспечивает индивидуальную защиту прав заказчиков, участников закупок и

¹³⁹ Обзор судебной практики ФАС России в сфере государственных закупок за I квартал 2025 года // URL: <https://gkgz.ru/obzor-sudebnoj-praktiki-fas-rossii-v-sfere-gosudarstvennyh-zakupok-za-1-kvartal-2025-goda/> (Дата обращения 09.05.2026).

иных субъектов, позволяя им добиваться отмены незаконных или несоразмерных решений контрольного органа. Во-вторых, он дает возможность совершенствовать организацию проверок ФАС России посредством пересмотра правоприменительных позиций по результатам принятых судами решений о признании недействительными ранее принятых актов.

В-третьих, такой механизм позволяет формировать «прецедентный слой» судебной практики в сфере контрактной системы. Его прецедентность заключается в учете ранее принятых судами решений как контрольными органами, так и заказчиками и участниками при планировании и осуществлении закупочной деятельности. Это повышает предсказуемость и правовую определенность в сфере государственных закупок.

Порядок проведения плановых и внеплановых контрольных мероприятий, охватывает весь цикл взаимодействия ФАС России с заказчиками и участниками контрактной системы на всех стадиях от возникновения оснований для проверки, формирования комиссий и реализации контрольных полномочий до оформления результатов, выдачи предписаний и их последующего обжалования. Такой механизм вертикального контроля способствует выявлению и пресечению нарушений законодательства о контрактной системе в конкретных закупках и в закупочной деятельности заказчиков в целом.

Рассмотрение представленного материала позволяет сделать ряд обобщающих выводов о специфике реализации юрисдикционных полномочий ФАС России при проведении плановых и внеплановых контрольных мероприятий в сфере закупок при реализации Федерального закона № 44-ФЗ.

1. Юрисдикционная природа контрольной деятельности ФАС России проявляется как на стадии выявления и фиксации нарушений, так и в обязательности и принудительном характере принимаемых ей правоприменительных актов. Предписания ФАС России, выносимые по результатам проверок, обладают свойством императивности. Часть 23 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ прямо запрещает заключение контракта до исполнения предписаний, связанных с устранением нарушений на стадии

определения поставщика, а неисполнение предписаний образует самостоятельный состав административного правонарушения по статье 19.5 КоАП РФ и влечет привлечение должностных лиц заказчика к ответственности. Контрольные полномочия трансформируются в полноценные юрисдикционные решения, нарушение которых влечет ответственность, а сама ФАС России выступает не только органом выявления нарушений, но и правоприменительным органом в сфере контрактной системы, чьи акты подлежат обязательному исполнению.

2. Результаты плановых и внеплановых контрольных мероприятий ФАС России придают ее юрисдикционной функции системный характер. Данные результаты первоначально ориентированы на разрешение индивидуальных споров, последовательно становятся основой для формирования единой правоприменительной практики ФАС России и выработки ею нормативной политики в сфере закупок. Анализируя массив актов и предписаний, ФАС России формирует обзоры практики, информационные письма и методические рекомендации, в которых отражаются выработанные подходы к толкованию Федерального закона № 44-ФЗ о квалификации нарушений, обосновании начальной цены, допустимых требованиях к участникам и т.п., а затем инициируются изменения законодательства и подзаконных актов с учетом типичных нарушений, выявленных в ходе проверок. Одновременно акты ФАС России становятся объектом судебного контроля: арбитражные суды, проверяя их законность и обоснованность, либо подтверждают примененные Службой правовые критерии, либо корректируют их, формируя для ФАС и участников закупок устойчивые ориентиры допустимого поведения. В результате юрисдикционные полномочия ФАС России реализуются в замкнутом цикле «проверка - предписание - исполнение - обжалование - обобщение», в рамках которого конкретные решения по отдельным закупкам последовательно перерастают в механизм дисциплинирующего воздействия на всю систему государственных закупок и одновременно остаются под внешним судебным контролем, обеспечивающим баланс между публичными интересами и правовой защищенностью участников контрактной системы.

§ 3. Формирование и ведение реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)¹⁴⁰

Производство по делам об административных правонарушениях¹⁴¹, связанных с нарушениями законодательства о контрактной системе, является наиболее концентрированным проявлением юрисдикционных полномочий ФАС России. С их помощью публичный интерес в неотвратимости наказания¹⁴² и поддержании дисциплины участников системы закупок реализуется ФАС России путем наложения на конкретных лиц санкций, затрагивающих их имущественное состояние и деловую репутацию. В то же время именно в деликтной юрисдикции наиболее остро встает вопрос пределов административного усмотрения, когда квалификация состава, выбор меры ответственности, оценка вины и возможность применения малозначительности, решение о прекращении дела или передаче материалов в суд выступают ориентирами, где требуется сбалансировать публичный интерес с частными правами привлекаемых к ответственности лиц.

Анализ дел об административных правонарушениях в сфере закупок позволяет проследить, каким образом ФАС России реализует публичную власть через санкционное воздействие и какие существуют институциональные и процессуальные гарантии, не допускающие превышение ее полномочий.

Правовая основа формирования и ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (далее также реестр, РНП) имеет комплексный характер и складывается из норм самого закона, специальных

¹⁴⁰ При написании данного параграфа была использована следующие работы автора: Кечин, Р.В. Особенности формирования и ведения реестра недобросовестных поставщиков: проблемы и перспективы // Сборник тезисов X Всероссийской научной студенческой конференции НИУ ВШЭ – Нижний Новгород, 23-24 апреля 2026 года. Нижний Новгород: Высшая школа экономики, 2026. С. 238-240

¹⁴¹ Старилов Ю.Н предлагает употреблять понятие «административное производство по разрешению дел о правонарушениях» См. подробнее Старилов Ю.Н «Управленческая» и «Судебная» концепции административного процесса: развитие, современное значение и взаимодействие // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2006. № 1. С.134-135.

¹⁴² Вопрос отнесения включения информации в РНП к мерам административного наказания является предметом изучения многих авторов. См., например, Максимов И.В. Административные наказания. М. Норма, 2009, С. 131-175.

подзаконных актов Правительства РФ и ведомственных разъяснений контрольных органов¹⁴³. Центральное место в этой системе занимает статья 104 Федерального закона № 44-ФЗ, которая посвящена РНП и определяет его назначение, субъектный состав, содержание вносимых сведений, а также ключевые процессуальные параметры принятия решений о внесении и исключении информации.

Часть 1 статьи 104 Федерального закона № 44-ФЗ закрепляет, что ведение РНП осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, путем размещения соответствующей информации в ЕИС в сфере закупок. Тем самым законодатель одновременно определяет ФАС России как институциональный центр компетенции, а ЕИС как техническую платформу реализации соответствующих полномочий¹⁴⁴. Это позволяет рассматривать РНП как государственную информационную систему (ГИС), являющуюся составной частью цифровой инфраструктуры контрактной системы в сфере государственных закупок. Одновременно с этим РНП выполняет функцию публичного реестра, содержащего сведения об ограничениях правоспособности хозяйствующих субъектов в сфере государственных закупок.

Часть 2 статьи 104 Федерального закона № 44-ФЗ устанавливает материальные основания для включения сведений об участниках в РНП в виде информации об участниках закупок, уклонившихся от заключения контракта, а также о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), не исполнивших или ненадлежащим образом исполнивших обязательства по контракту. Тем самым РНП по своей сути выступает как мера юрисдикционной ответственности, связанная с нарушением участником закупки взятых на себя контрактных

¹⁴³ Беляева О. А. Комментарий к федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ : 2-е изд., доп. и перераб. // URL: <https://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=274618> (дата обращения: 18.04.2026).

¹⁴⁴ Гринев В.П. Новое в правовом регулировании осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд: учебно-методическое пособие. // URL: <https://base.garant.ru/77024640/> (дата обращения: 18.04.2026).

обязательств.

В соответствии с частью 7 статьи 104 Федерального закона № 44-ФЗ в течение пяти рабочих дней ФАС России проверяет сведения о недобросовестном поставщике (подрядчике, исполнителе) предоставленные заказчиком, а при подтверждении их достоверности включает информацию в реестр в течение трех рабочих дней. Часть 9 статьи 104 Федерального закона № 44-ФЗ устанавливает предельный двухлетний срок нахождения сведений в реестре, течение которого начинается с момента фактического внесения антимонопольной службой информации о недобросовестном поставщике (подрядчике, исполнителе).

Часть 3 статьи 104 Федерального закона № 44-ФЗ определяет перечень информации, подлежащей включению в РНП: помимо сведений о самом юридическом или физическом лице (наименование, место нахождения или жительства, ИНН, номер записи в едином реестре участников закупок), в реестр подлежат внесению данные о лицах, способных оказывать влияние на деятельность компании (учредителях, участниках, членах органов управления). Такой объем информации обусловлен необходимостью предотвращения обхода указанных ограничений путем создания новых юридических лиц с теми же бенефициарами. В научной литературе это трактуется как проявление тенденции к персонификации ответственности в публичном праве¹⁴⁵, но также остается дискуссионным вопрос о необходимости установления вины в действиях таких лиц¹⁴⁶. Отдельные аспекты персонификации ответственности в сфере публичного права рассматриваются различными авторами¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Абызова Е.Р. Персонализация права в свете соотношения нормативного и индивидуального правового регулирования // Алтайский юридический вестник. 2024. №4 (48) С. 10.

¹⁴⁶ Беляева О.А. Контрактная система: основные проблемы правоприменения и пути их преодоления // Журнал российского права. 2015. № 7. С.34-44; Чваненко Д.А. Включение в реестр недобросовестных поставщиков как вид публично-правовой ответственности // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2019. № 1. С. 28-32.

¹⁴⁷ См. Например Hacker Ph. Personalizing EU private law: From disclosures to nudges and mandates // European review of private law. Alphen an den Rijn, 2017. Vol. 25. № 3. P. 651–678.; Минникес И.А. Элементы индивидуального правового регулирования в семейном праве // Семейное и жилищное право. 2007. № 5. С. 16–20.; Чураков А.Н. Принципы юридической ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000.; Романов В.М. Принципы юридической ответственности и их реализация в деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

Частями 4 - 9 статьи 104 Федерального закона № 44-ФЗ и подзаконным регулированием устанавливаются процедурно-организационные основы формирования и ведения РНП. Закон определяет, что информация в реестр включается по результатам рассмотрения соответствующего обращения (заявления), поданного заказчиком или иным уполномоченным субъектом, и не позднее трех рабочих дней с даты принятия решения контрольным органом. Одновременно закрепляются сроки нахождения сведений в РНП и порядок их исключения, в том числе в связи с истечением установленного законом периода или при наличии установленных судом либо контрольным органом обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии вины поставщика или об устранении допущенных нарушений. Примечательны методические рекомендации по включению в РНП, утвержденные приказом Комитета по конкурентной политике Мурманской области от 23.12.2021 № 166, в которых подчеркивается, что основания и сроки включения и исключения информации должны толковаться строго в соответствии с законом и учитывать принцип виновной ответственности¹⁴⁸.

Постановлением Правительства РФ от 30.06.2021 № 1078 утверждены Правила ведения РНП. Данные Правила регламентируют целый комплекс процессуальных требований от порядка направления заказчиками обращений о включении информации в РНП; требований к составу и содержанию прилагаемых документов и процедурам рассмотрения таких обращений уполномоченным органом ФАС до правил принятия решений и размещения сведений в ЕИС; а также внесения изменений РНП и исключения информации из него.

Таким образом, в законодательстве сформировалась целостная и функционально завершенная двухуровневая система норм, которая направлена на регулирование порядка включения и исключения сведений о недобросовестных поставщиках в реестр, работающая на всех стадиях (от подачи сведений заказчиком до обновления их в РНП).

¹⁴⁸ Приложение №6 к приказу Комитета по конкурентной политике Мурманской области от 23.12.2021 № 166 (в ред. от 23.01.2023 № 13) // URL: https://goszakaz.gov-murman.ru/dokumenty-kgz/231023-prikaz-_95-prilozhenie-_metodich.-rekom.-rnp.pdf (Дата обращения 09.05.2026).

Данная система на первом уровне сочетает нормативное закрепление общих принципов и базовых правил функционирования в соответствии со статьей 104 Федерального закона № 44-ФЗ, а на втором уровне - конкретных процессуальных механизмов включения сведений в РНП, предусмотренных постановлением Правительства РФ от 30.06.2021 № 1078 «О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков...». В этом контексте принципиальное значение приобретает позиция С.С. Алексеева, который определяет правовой институт через два ключевых признака: цельное и относительно законченное нормативное регулирование¹⁴⁹.

При реализации права заказчика устанавливать в извещение и документацию требований об отсутствии сведений об участнике в РНП, предусмотренных частью 1.1 статьи 31 Федерального закона № 44-ФЗ, фактически превращается в серьезное ограничение его возможности участвовать в последующих закупочных процедурах.

При проведении закупок заказчики не вправе обуславливать допуск к участию наличием или отсутствием сведений в каких-либо дополнительных «черных списках» или реестрах, не основанных на статье 104 Федерального закона № 44-ФЗ и соответствующих постановлениях Правительства РФ; отклонение участника по критерию «недобросовестности» возможно лишь при установлении предусмотренного частью 1.1 статьи 31 Федерального закона № 44-ФЗ требования об отсутствии сведений о нем (и связанных с ним лицах) именно в РНП, ведение которого осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом № 44-ФЗ и Правилами ведения реестра.

Ведомственные разъяснения ФАС России и материалы обобщения административной и судебной практики дополняют правовую основу функционирования РНП, формируя подходы к применению статьи 104 Федерального закона № 44-ФЗ. В частности, в решении ФАС России от 15.07.2024 по делу № 24/275/104/213, антимонопольным органом было отказано во включении сведений о хозяйствующем субъекте в РНП и подчеркивается, что

¹⁴⁹ Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 120.

включение сведений об участнике закупки возможно только при наличии доказательств его вины в уклонении от заключения контракта либо ненадлежащем исполнении обязательств. Представленные обществом документы, подтверждающие принятие мер для надлежащего исполнения контракта, были признаны антимонопольной службой достаточными для вывода об отсутствии оснований для включения сведений об обществе в реестр недобросовестных поставщиков. В обзоре практики указано, что при применении части 2 статьи 104 Федерального закона № 44-ФЗ необходимо учитывать общие положения гражданского законодательства о вине и обстоятельствах непреодолимой силы, исключающих ответственность (статья 401 ГК РФ)¹⁵⁰.

Наконец, правовая природа РНП исследователями оценивается как особая форма публично-правовой ответственности, сочетающая элементы ограничительной меры и информационного инструмента обеспечения добросовестности участников контрактной системы¹⁵¹. Включение сведений об участнике в РНП влечет для него значительные правовые последствия (невозможность участия в закупках в течение установленного срока, репутационные потери и т.п.), однако само по себе не является санкцией уголовно-правового или административно-штрафного характера. В таком случае можно говорить о специальной мере публично-правового воздействия, призванной стимулировать надлежащее исполнение контрактов и добросовестное поведение участников системы закупок. Особое значение приобретает соблюдение строгих материальных и процессуальных критериев включения сведений в РНП, что и объясняет высокую степень нормативной детализации статьи 104 Федерального закона № 44-ФЗ и подзаконных актов, посвященных ведению РНП.

¹⁵⁰ Обзор актуальной практики рассмотрения споров о включении в реестр недобросовестных поставщиков URL: <https://clck.ru/oFGzh> (дата обращения: 22.04.2026) и Письмо ФАС России от 18.03.2020 № ИА/21684/20 о признании пандемии COVID-19 обстоятельством непреодолимой силы при рассмотрении вопросов о включении в РНП // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 12.03.2026).

¹⁵¹ См: Тищенко В.А. Правовая природа реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) // Baikal Research Journal. 2018. Т.9. № 4. С. 9.

Завершая рассмотрение правовой основы формирования и ведения реестра недобросовестных поставщиков, можно отметить, что законодатель выстраивает достаточно детализированную нормативную основу, определяющую как статус РНП, так и общие принципы его функционирования в контрактной системе. Однако сам по себе анализ нормативных источников еще не раскрывает вопрос о том, в каких именно ситуациях и по каким юридически значимым фактам сведения о недобросовестных поставщиках (подрядчиках, исполнителях) подлежат включению в указанный реестр.

Именно поэтому последующее обращение к основаниям для внесения информации о поставщиках в РНП по решению контрольного органа приобретает ключевое значение. На наш взгляд, целесообразно перейти от характеристики институционально-правовой модели РНП к исследованию материальных критериев недобросовестности, фактических составов уклонения от заключения контракта и ненадлежащего исполнения обязательств, а также усмотрения ФАС России при квалификации соответствующих ситуаций.

Основания включения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в РНП образуют материальное ядро всего института и определяют границы применения этой меры публично-правового воздействия. Согласно части 2 статьи 104 Федерального закона № 44-ФЗ, таких базовых оснований два: уклонение участника закупки от заключения контракта и неисполнение либо ненадлежащее исполнение поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств по уже заключенному контракту.

Первое основание связано с поведением участника после признания его победителем закупки. Федерального закона № 44-ФЗ и подзаконные акты предусматривают, что участник закупки, признанный ее победителем обязан в установленный срок подписать контракт, представить обеспечение исполнения контракта, а также выполнить необходимые действия технического порядка в личном кабинете на портале ЕИС в сфере закупок в части подписания проекта контракта усиленной ЭЦП. Невыполнение этих обязанностей квалифицируется как уклонение участника закупки, признанного ее победителем от заключения

контракта. Прокуратура и контрольные органы подчеркивают, что для направления сведений в РНП заказчик должен зафиксировать факт уклонения путем формирования соответствующего протокола и соблюсти предусмотренный законом порядок, его размещения в ЕИС в сфере закупок.

К уклонению от заключения контракта относят, в частности: неподписание проекта контракта в установленный законом срок, непредоставление обеспечения исполнения контракта (либо в виде независимой гарантии, либо денежных средств). В то же время, если электронная процедура признана несостоявшейся и контракт заключается с единственным поставщиком по специальным нормам Федерального закона № 44-ФЗ, такому лицу нельзя вменять уклонение и направлять сведения в РНП.

П.А. Тихомиров указывает, что существенное неисполнение и последующее расторжение контрактов с единственным поставщиком маловероятны, но если и случаются, то ответственность за это полностью лежит на заказчике, поскольку это его выбор и он должен был проявить должную осмотрительность при заключении контракта¹⁵².

Верховный Суд Российской Федерации и арбитражные суды исходят из необходимости доказывания именно виновного поведения: формальное нарушение сроков при наличии объективных препятствий и активных действий участника по заключению контракта не образует основания для включения в РНП.

Второе основание охватывает поведение контрагента на стадии исполнения обязательств и традиционно связывается с расторжением контракта в связи с существенным нарушением условий. К числу типичных ситуаций относят: длительное нарушение сроков поставки или выполнения работ, поставку товаров ненадлежащего качества, систематическое невыполнение отдельных обязательств (например, по сервисному обслуживанию), отказ от исполнения контракта без предусмотренных законом оснований. Федеральный закон № 44-ФЗ связывает обязанность заказчика направить сведения о недобросовестном поставщике

¹⁵² Тихомиров П.А. Реестр недобросовестных поставщиков: требуется совершенствование // Российское конкурентное право и экономика. 2020. № 4. С. 73.

(подрядчике, исполнителе) в РНП с принятием решения об одностороннем отказе от исполнения контракта либо с вступлением в силу судебного акта о расторжении договора вследствие его существенного нарушения.

В разъяснениях ФАС России указывается что предоставление участником недостоверных сведений также может послужить основанием для включения сведений о нем в РНП. Представление таких сведений может иметь место как на стадии подачи заявки на участие в закупке (фиктивный опыт, поддельные сертификаты, искаженные сведения о ресурсах), так и в процессе исполнения контракта (несоответствие фактических характеристик товара заявленным, сокрытие привлечения субподрядчиков и др.)¹⁵³. Так, в одном из рассмотренных случаев поставщик пожарного оборудования не смог предоставить подтверждающие документы о наличии сертификатов соответствия и отказался надлежащим образом устранить выявленные нарушения; по заявлению заказчика ФАС России включила сведения о нем в РНП на двухлетний срок, указав на сознательный характер такого поведения и возможность срыва мероприятий, которые заказчик осуществляет в своей деятельности¹⁵⁴.

Обзор правоприменительной практики указывает, что формальное наличие одного из фактов, перечисленных в части 2 статьи 104 Федеральный закон № 44-ФЗ, само по себе еще не означает неизбежность включения в РНП. Обязательным условием такого включения является установление недобросовестного поведения участника, которое может быть опровергнуто доказательствами добросовестного исполнения либо объективной невозможности надлежащего исполнения обязанностей по контракту. В этой связи ФАС России и суды при исследовании недобросовестного поведения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) учитывают характер допущенного нарушения, его последствия, продолжительность просрочки, наличие переписки между сторонами, попытки урегулирования спора, факт уплаты неустойки и устранения выявленных

¹⁵³ Письмо ФАС России от 16.03.2017 № ИА/16790/17 «По вопросам о включении информации в реестр недобросовестных поставщиков» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 10.03.2026).

¹⁵⁴ Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Тюменской области по делу № РНП-72-126/23 от 18 августа 2023 г. // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 22.04.2026).

недостатков.

Рассмотрим пример одного из судебных дел. ФАС России приняла решение о включении сведений о поставщике в РНП за нарушение сроков поставки товара по контракту, который составил три дня. Суд установил, что несоблюдение сроков поставки товара было вызвано объективными причинами, связанными с задержкой транспорта из-за неблагоприятных погодных условий. Поставщик оперативно устранил нарушение, осуществил поставку товара после восстановления транспортного сообщения. Суд при анализе поведения исполнителя и оценке представленных доказательств установил, что такая ситуация не свидетельствует о недобросовестном поведении участника и, как следствие, уклонении его от исполнения обязательств, и отменил решение ФАС России о включении сведений об этом поставщике в РНП¹⁵⁵. Верховный Суд Российской Федерации в своих разъяснениях указывает, что при решении вопроса о включении подрядчика в РНП антимонопольный орган обязан устанавливать не только факт нарушения, но и степень вины, а также проверять, предпринимал ли подрядчик разумные меры, направленные на исполнение контракта и устранение нарушений.

Материальные основания включения сведений в РНП неразрывно связаны с обязанностями заказчика по направлению их для рассмотрения в ФАС России. В то же время при расторжении контракта по соглашению сторон или при незначительных нарушениях, не повлекших срыва его исполнения, оснований для направления заказчиком сведений в РНП не возникает.

Таким образом, основания включения сведений об участниках закупок в РНП представляют собой ограниченный перечень юридических фактов, в основе которых лежит виновное недобросовестное поведение участника закупки.

Считаем целесообразным перейти от описания юридических фактов, служащих основанием для внесения сведений в РНП, к исследованию правового режима двухлетнего запрета на участие в государственных и муниципальных закупках,

¹⁵⁵ Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области по делу №А56-99356/2023 от 18.06.2025 // URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/s11zKlkr3VQR/> (дата обращения 22.04.2026).

влияния РНП на возможность участия в процедурах закупок, а также связанных с этим репутационных и финансовых потерь для хозяйствующих субъектов, признанных недобросовестными поставщиками (подрядчиками, исполнителями).

Последствия включения сведений об участниках в РНП представляют собой центральный элемент его правового режима, поскольку именно они трансформируют фиксацию недобросовестного поведения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в долгосрочные ограничения их участия в системе государственных и муниципальных закупок.

В научной доктрине отсутствует единый подход к определению правовой природы РНП. Одни исследователи (В.Ю. Панченко, Е.М. Шайхутдинов, М.В. Шмелева, Д.С. Тибурская и др.) трактуют данный институт преимущественно как механизм, обеспечивающий защиту интересов государственных и муниципальных заказчиков. В то же время другие авторы, в частности, Д.А. Чваненко, Я.Е. Щербаков, В.В. Кванина, квалифицируют реестр недобросовестных поставщиков как особую меру юридической ответственности. Так, Д.А. Чваненко приходит к выводу, что РНП представляет собой разновидность ответственности, которая не относится к сфере частного права и может быть охарактеризована как квазиадминистративное наказание, обладающее публично-правовой природой, но находящееся вне рамок, собственно, административно-деликтного регулирования¹⁵⁶. Я.Е. Щербаков считает, что дальнейшее осмысление института реестра недобросовестных поставщиков необходимо вести в рамках административного права¹⁵⁷. В.В. Кванина также относит включение в реестр к мерам публично-правовой ответственности¹⁵⁸. Ю.Б. Лавров и Е.А. Чекурда, проанализировав характерные признаки гражданско-правовой ответственности, также заключают, что процедура внесения сведений об участнике закупки в РНП

¹⁵⁶ Чваненко Д.А. Правовая природа реестра недобросовестных поставщиков // Юрист. 2014. № 24. С. 25-26.

¹⁵⁷ Щербаков Я.Е. Правовая природа меры юридической ответственности по включению в реестр недобросовестных поставщиков информации об участнике закупок // Проблемы права. 2015. № 1 (49). С. 136.

¹⁵⁸ Кванина В.В. Реестр недобросовестных поставщиков как охранительная мера заказчика // Проблемы правового обеспечения безопасности личности, общества и государства: сб.ст. Новосибирск, 2016. С. 119.

однозначно не подлежит квалификации как мера гражданско-правовой ответственности¹⁵⁹. Иного мнения придерживается А.В. Демкина, которая утверждает, что внесение сведений в РНП не является мерой юридической ответственности или иной правовой санкцией. По ее мнению, это обусловлено отсутствием дополнительных обременений для участника закупки и, главное, сохранением его фундаментального права на участие в торгах. Автор предлагает рассматривать институт РНП как механизм самозащиты¹⁶⁰. Вместе с тем, с этой позицией невозможно согласиться, так как по смыслу нормы, закрепленной в ст. 14 ГК РФ¹⁶¹, физическое или юридическое лицо вправе самостоятельно, без участия государственных органов, принимать меры по защите своих имущественных и неимущественных прав при условии их соразмерности нарушению. РНП, напротив, выступает механизмом, реализуемым в интересах государства и общества в целом: он инициируется заказчиком, но его ведение и контроль осуществляет уполномоченный государственный орган - ФАС России.

Представленное многообразие доктринальных позиций обуславливает устойчивый научный интерес к проблеме и предопределяет необходимость дополнительного анализа сущности РНП и определения его правового характера. Ключевым последствием включения сведений о недобросовестных поставщиках (подрядчиках, исполнителях) в РНП является двухлетний запрет на их участие в закупках при условии, что заказчик установил требование об отсутствии сведений об участнике в РНП в соответствии с частью 1.1 статьи 31 Федерального закона № 44-ФЗ. Практика показывает, что подавляющее большинство заказчиков использует данное право, в результате чего лицо, внесенное в РНП, фактически утрачивает возможность участвовать в торгах в рамках контрактной системы на весь период нахождения в реестре. На наш взгляд это можно квалифицировать как

¹⁵⁹ Лавров Ю.Б., Чекурда Е.А. Проблемы определения правовой природы реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в законодательстве о контрактной системе закупок // Право и государство: теория и практика. 2023. № 9 (225). С. 273.

¹⁶⁰ Демкина А.В. Включение поставщика в реестр недобросовестных поставщиков как способ защиты // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 12. С. 122.

¹⁶¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 31.07.2025, с изм. от 25.03.2026) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст.3301

серьезное ограничение предпринимательской деятельности, сопоставимое по своим последствиям с лишением права на осуществление определенного вида деятельности в публично-правовом смысле.

Особо значимым является межотраслевой характер последствий включения в РНП: информация из реестра учитывается не только заказчиками, осуществляющими закупки в соответствии с положениями Федерального закона № 44-ФЗ, но и субъектами, осуществляющими закупки по 223-ФЗ, а также участниками частноправовых экономических отношений. Закон №223-ФЗ предоставляет заказчикам право самостоятельно определять условия допуска к закупкам, и на практике многие положения о закупках прямо предусматривают отказ в допуске лицам, сведения о которых содержатся в РНП. Таким образом, включение в реестр приводит к мультипликации негативного эффекта: поставщик теряет не только доступ к государственному заказу в узком смысле, но и возможность участия в широком круге корпоративных закупок, интегрированных с механизмами РНП¹⁶².

Публичная доступность реестра усиливает «стигматизирующий» эффект: сведения о нахождении в РНП учитываются банками, инвесторами и иными участниками рынка при оценке контрагентского риска¹⁶³.

Обязательными сопутствующими последствиями нахождения в РНП выступают имущественные потери, прямо или косвенно связанные с нарушением, послужившим основанием для включения в реестр. Во-первых, поставщик, как правило, теряет внесенное обеспечение заявки и/или обеспечение исполнения контракта, которые обращаются в доход заказчика в случае уклонения от заключения контракта или существенного нарушения условий договора. Во-вторых, при расторжении контракта суд может возложить на поставщика обязанность возместить заказчику реальный ущерб и упущенную выгоду, что в совокупности с репутационными потерями усиливает финансовую нагрузку на

¹⁶² Беляева О.А. Деловая репутация участников корпоративных закупок в контексте реестра недобросовестных поставщиков // Журнал российского права. 2018. № 4. С. 56.

¹⁶³ Копликов Т.А. Реестр недобросовестных поставщиков в корпоративных закупках: правовые основы, риски и тенденции // Актуальные исследования. 2025. №35 (270). С. 71.

участников закупок. Совокупность санкций (неустойки, убытки, удержание обеспечения и включение в РНП) образует комплексный правовой режим ответственности, в рамках которого каждое санкционное звено усиливает воздействие остальных.

Не менее значимыми для участников закупок являются репутационные последствия включения сведений о них в РНП, которые превышают рамки формализованных юридических ограничений. Включение сведений об участнике в РНП размещаются в публичном доступе в ЕИС в сфере закупок и становится индикатором риска для банков, страховых организаций и частных партнеров.

Кроме того, включение сведений в РНП для участников фактически означает невозможность их участия в государственных закупках сроком на два года в соответствии с частью 9 статьи 104 и частью 1.1 статьи 31 Федерального закона № 44-ФЗ.

Для кредитных организаций и иных финансовых организаций наличие записи в РНП об участнике закупок, как правило, становится поводом для ужесточения условий кредитования и установлением предоставления дополнительного обеспечения либо пересмотра уже действующих лимитов банковских гарантий.

Данные негативные последствия распространяются не только на участников закупок, но и на аффилированных и контролирующих лиц (учредителей, участников, членов коллегиальных исполнительных органов и единоличных исполнительных органах), сведения о которых также подлежат внесению в РНП в соответствии со статьей 104 Федерального закона № 44-ФЗ в РНП. Все субъекты, включенные в РНП, сталкиваются с серьезными ограничениями при создании новых юридических лиц для возможного участия их в закупках, а также при попытках формального обновления персонального состава руководителей организации.

Наконец, последствия пребывания в РНП имеют строго определенные временные рамки, но при этом двухлетний срок нахождения в реестре не подлежит произвольному сокращению и может быть уменьшен лишь в случае отмены

решения ФАС России о включении сведений в реестр или признания его незаконным судом. Попытки участников, сведения о которых включены в РНП добиться досрочного исключения из реестра по мотивам устранения нарушений, успешного исполнения иных контрактов или изменения экономической ситуации последовательно отклоняются судами, которые исходят из того, что законодатель сознательно придал данной мере жесткий и предсказуемый характер. Тем самым последствия включения сведений о недобросовестных поставщиках (подрядчиках, исполнителях) в РНП выступают одновременно и санкцией для них самих, и превентивным сигналом для всех участников контрактной системы о недопустимости уклонения от заключения контрактов и ненадлежащего исполнения принятых обязательств.

Наиболее наглядно указанные подходы проявляются в судебной практике, где суды вырабатывают критерии, позволяющие оценить степень недобросовестности а действия поставщиков (подрядчиков, исполнителях) по делам о включении сведений в РНП.

Критерий добросовестности. В деле ООО «ЛабПремиум» (дело № А70-21268/2024, постановление АС Западно-Сибирского округа от 28.08.2025) компания не успела подписать контракт в установленный срок по технической причине - руководитель-инвалид I группы увезла токен ЭП в командировку. При этом средства на спецсчете были заблаговременно перечислены, товар закуплен и подготовлен к поставке, а за семь лет работы компания исполнила 360 контрактов на сумму свыше 300 млн рублей. Суды трех инстанций единодушно признали решение УФАС России незаконным, сформулировав стандарт: формального нарушения срока недостаточно - необходимо установить направленность воли участника на уклонение.

Критерий объективной невозможности. Аналогичный подход был сформирован Верховным Судом Российской Федерации ранее: в п. 41 Обзора судебной практики применения законодательства о контрактной системе от 28.06.2017 года указано, что нарушение участником закупки своих обязательств при отсутствии у него намерения уклониться от заключения контракта и принятии

мер к его заключению не может служить основанием для включения сведений о нем в РНП¹⁶⁴.

Это подтверждает, что критерий добросовестности, выявленный в разобранных выше делах, не является новым для судебной практики, а последовательно развивается ею на протяжении почти десятилетия.

В деле ООО «ЦПИиТР» (дело № А45-31782/2024, постановление АС Западно-Сибирского округа от 04.06.2025 № Ф04-1105/25) победитель аукциона допустил техническую ошибку в расчете обеспечения контракта: вместо 9 000 рублей внесено 4 100 рублей. Суды трех инстанций отменили решение УФАС России о включении сведений о ООО «ЦПИиТР» в РНП, указав три аргумента в пользу общества: отсутствие умысла; положительная деловая репутация как элемент оценки добросовестности; явная несоразмерность двухлетнего запрета за техническую ошибку при расчете суммы. Суды сослались на позицию Арбитражного суда Московского округа по делу № А40-101857/2022, в котором установлено, что термин «уклонение» предполагает отсутствие реального намерения заключить контракт.

Критерий вины заказчика. В Постановлении Арбитражного суда Московского округа от 21.01.2026 № Ф05-21157/2025 (дело № А40-80713/2025) заказчик расторг контракт на корректировку проектной документации в одностороннем порядке, не исполнив собственную обязанность по передаче исходных данных. Суды трех инстанций поддержали отказ ФАС России во включении сведений о ООО «ПСК Стройсила» в РНП указав на объективную невозможность исполнения ООО «ПСК Стройсила» обязательств по контракту, обусловленной неправомерным поведением самого заказчика и исключающей квалификацию действий подрядчика как недобросовестных. Кроме того, в рамках судебных дел арбитражные суды при разрешении вопросов о правомерности включения информации в РНП исходят из того, что вина может выражаться как в

¹⁶⁴ Обзор 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) п. 41 // СПС «КонсультантПлюс».

форме умысла, так и в виде неосторожности¹⁶⁵.

Критерий несоразмерности. В Определении Верховного Суда РФ от 11.10.2021 № 309-ЭС21-18238 по делу № А60-11483/2020 суд подтвердил выводы нижестоящих инстанций об отказе во включении сведений о ООО «Уралавто» в РНП за поставку автомобиля с двигателем 149,56 л.с. при заявленных в контракте 150 л.с. Суд указал на незначительное отклонение в характеристиках товара, не влияющее на потребительские свойства, что не может служить основанием для к ООО «Уралавто» такой меры как включение сведений в РНП. Таким образом, мера - включение сведений в РНП должна соответствовать реальной угрозе для участников контрактной системы. Аналогичный подход содержит решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга от 06.02.2025 по делу № А56-124300/2024, где блокировка расчетного счета победителя закупки налоговым органом, лишившая его возможности исполнять контракт, была признана судом обстоятельством, исключающим квалификацию его действий как уклонение от исполнения контракта.

Судебная практика распространяет процессуальные гарантии не только на лицо, в отношении которого решается вопрос о включении в реестр, но и на заказчика: согласно п. 42 Обзора судебной практики от 28.06.2017, заказчик как заинтересованное лицо вправе оспорить в суде решение антимонопольного органа об отказе во включении сведений о поставщике в РНП¹⁶⁶. Это расширяет круг субъектов, на которых распространяется юрисдикционный эффект решения ФАС России по вопросам ведения реестра, и подтверждает многосторонний характер данного производства.

¹⁶⁵ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 06.02.2012 по делу № А70-4025/2011 // URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/ac9cc0ba-521f-4091-89d9-5af1b12c9b5a> (дата обращения 05.01.2026); Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 06.08.2015 по делу № А40-170117/2014 // URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/902865b6-5acf-4968-8d6d-67abd1710b1a> (дата обращения 05.01.2026).

¹⁶⁶ Обзор 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), п. 42 // СПС «КонсультантПлюс».

Приведенные дела обнаруживают дефект, лежащий не в правоприменении, а в конструкции самой меры. Закон устанавливает единый двухлетний срок нахождения сведений в реестре независимо от формы вины, характера нарушения, наступивших последствий и поведения участника после его совершения¹⁶⁷. Иных вариантов законодатель не предусматривает: контрольный орган вправе либо включить сведения в реестр на два года, либо отказать во включении. Промежуточное решение, соразмерное менее значительному нарушению, действующим регулированием не допускается.

Следствием такой бинарной конструкции становится то, что требование соразмерности, которое суды последовательно предъявляют к рассматриваемой мере, реализуется единственным доступным способом - полной отменой решения антимонопольного органа. Именно этим объясняется исход приведенных выше дел: ошибка в расчете обеспечения на сумму менее пяти тысяч рублей, отклонение мощности двигателя поставленного автомобиля на 0,44 л.с. и невозможность своевременно подписать контракт по причине отсутствия у руководителя средства электронной подписи повлекли не смягчение меры, а ее неприменение¹⁶⁸. При этом сам факт нарушения обязательства перед заказчиком в этих делах не опровергался. Суд, признавая двухлетнее ограничение чрезмерным, вынужден отказать в применении меры целиком, поскольку возможности назначить более короткий срок закон ему не предоставляет.

С точки зрения квалификации включения сведений в реестр как самостоятельной меры административно-правового принуждения такое положение является дефектом нормативного регулирования. Соразмерность публично-правового ограничения должна обеспечиваться конструкцией самой

¹⁶⁷ Часть 9 статьи 104 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

¹⁶⁸ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 4 июня 2025 г. № Ф04-1105/25 по делу № А45-31782/2024; определение Верховного Суда Российской Федерации от 11 октября 2021 г. № 309-ЭС21-18238; постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 28 августа 2025 г. по делу № А70-21268/2024

меры, а не ее последующей отменой судом в каждом отдельном случае¹⁶⁹. Действующая модель порождает три негативных следствия. Во-первых, она снижает предсказуемость правоприменения: исход дела определяется тем, сочтет ли суд нарушение достаточно малозначительным для полного освобождения, тогда как промежуточные оценки нормативно не выражены. Во-вторых, она создает риск противоположной ошибки - сохранения двухлетнего ограничения там, где нарушение неосторожно и последствий не повлекло, поскольку альтернативой является полное освобождение недобросовестного, по мнению органа, участника. В-третьих, она перекладывает функцию индивидуализации меры с законодателя и контрольного органа на суд, что не соответствует природе административного принуждения и увеличивает нагрузку на арбитражные суды.

Показательно, что применительно к мерам сопоставимой тяжести законодатель дифференциацию предусматривает. Дисквалификация, также ограничивающая возможность осуществления определенной деятельности, назначается на срок от шести месяцев до трех лет, а общие правила назначения административных наказаний прямо требуют учитывать характер совершенного правонарушения, обстоятельства его совершения и последствия¹⁷⁰. Отсутствие подобной дифференциации применительно к включению сведений в реестр не обосновано ни природой этой меры, ни характером охраняемого ею публичного интереса, и объясняется скорее тем, что при ее введении она рассматривалась как информационный инструмент, а не как мера принуждения.

С учетом изложенного представляется обоснованным дополнить часть 9 статьи 104 Федерального закона № 44-ФЗ положениями о дифференцированном сроке нахождения сведений в реестре, изложив ее в следующей редакции:

«Информация, предусмотренная частью 3 настоящей статьи, исключается из реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) по истечении двух лет с даты ее включения в реестр. Указанный срок сокращается до

¹⁶⁹ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июля 2001 г. № 13-П и от 21 ноября 2002 г. № 15-П.

¹⁷⁰ Статья 3.11, часть 2 статьи 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.

одного года, если нарушение совершено по неосторожности и не повлекло существенных неблагоприятных последствий для заказчика, и до шести месяцев, если наряду с указанными обстоятельствами нарушение устранено участником закупки, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) до принятия контрольным органом решения о включении информации в реестр. Основания сокращения срока подлежат указанию в решении контрольного органа».

Предлагаемая конструкция не расширяет усмотрение антимонопольного органа: перечень оснований сокращения срока является закрытым, каждое из них подлежит установлению на основе тех же обстоятельств, которые орган и без того обязан исследовать при решении вопроса о включении сведений в реестр, а мотивы сокращения фиксируются в решении и остаются предметом судебного контроля. Основной риск предложения состоит в возможном использовании сокращенного срока как компромиссного решения в случаях, когда основания для применения меры отсутствуют вовсе; он нейтрализуется сохранением самостоятельного основания для отказа во включении сведений при недоказанности недобросовестности и обязанностью органа мотивировать выбор именно сокращенного срока, а не отказ в применении меры.

Введение дифференцированного срока позволило бы привести рассматриваемую меру в соответствие с требованием соразмерности на нормативном, а не на судебном уровне, сократить долю споров, в которых суд вынужден выбирать между двумя одинаково неточными решениями, и одновременно сохранить дисциплинирующее значение реестра применительно к умышленным и повлекшим ущерб нарушениям.

Исключение сведений о лице из РНП представляет собой самостоятельный, «обратный» по отношению к включению, элемент правового режима РНП и тесно связано с принципом ограниченности во времени публично-правовых ограничений. Нахождение в РНП для участников не может носить бессрочный характер. По общему правилу информация подлежит размещению в РНП в течение двух лет, по истечении которых она подлежит исключению, а юридические последствия «недобросовестности» прекращаются.

Часть 9 статьи 104 Федерального закона № 44-ФЗ является основой реализация механизма исключения антимонопольным органом сведений из РНП. Сведения в публичном реестре находятся не менее двух лет, по истечении которых они подлежат удалению. На уровне правоприменения выработан подход, согласно которому течение двухлетнего срока исчисляется с момента внесения информации в реестр, а не с даты совершения нарушения или принятия решения заказчиком. В теории административного права такой подход учеными оценивается как обеспечивающий предсказуемость и формальную определенность правового статуса лица.

Особое значение имеет вопрос о возможности досрочного исключения сведений из реестра до истечения установленного законом двухлетнего срока. Прямое законодательное регулирование такой процедуры минимально и фактически сводится к признанию судебного контроля над решениями ФАС России. Федеральный закон № 44-ФЗ не предусматривает самостоятельных административных оснований для досрочного «реабилитирующего» исключения (например, в связи с добровольным устранением нарушений или успешным исполнением последующих контрактов), однако правоприменительная практика исходит из того, что исключение сведений из РНП возможно только при признании судом незаконным либо решения заказчика о расторжении контракта, либо решения контрольного органа о включении сведений о поставщике (подрядчике, исполнителе) в РНП. Обязанность ФАС России по исключению сведений из РНП возникает после вступления соответствующего судебного акта в законную силу.

С точки зрения процессуальной конструкции исключение из РНП осуществляется по инициативе поставщика, который, оспаривая решение ФАС России или заказчика, должен представить арбитражному суду доказательства своей добросовестности, отсутствия существенного нарушения обязательств либо допущенных при принятии оспариваемого решения процессуальных нарушений. Бремя доказывания в данных спорах во многом лежит на самом поставщике, поскольку включение в РНП презюмирует наличие недобросовестности, а задача

заявителя состоит в опровержении этой презумпции путем демонстрации разумности и осмотрительности его поведения (надлежащая переписка с заказчиком, попытки исполнить контракт, своевременное направление подписанного контракта и обеспечения исполнения контракта, документальное подтверждение форс-мажорных обстоятельств и т.д.).

Интересной с научной точки зрения представляется практика временного исключения записи в РНП на период судебного оспаривания. В ряде дел арбитражные суды, удовлетворяя ходатайства поставщиков, сведения о которых включены в РНП, о принятии обеспечительных мер, приостанавливали действие решения ФАС России о включении в РНП до момента рассмотрения спора по существу. Такая практика демонстрирует, что механизм исключения из РНП может выполнять не только окончательную «реабилитирующую» функцию, но и служить инструментом временной защиты прав участников закупок, обеспечивая баланс интересов поставщика и заказчиков до момента разрешения спора арбитражным судом.

В доктринальном плане институт исключения из РНП - важнейшая гарантия соблюдения принципа пропорциональности публично-правовых ограничений и принципа презумпции добросовестности участников гражданского оборота. Указание на предельный срок нахождения сведений в реестре и возможность их досрочного удаления по инициативе суда позволяют квалифицировать РНП не как карательную меру бессрочного характера, а как временное ограничение деятельности участника оборота, подлежащее судебному контролю и прекращающееся в случае утраты оснований его применения. При этом судебный механизм досрочного исключения обеспечивает включенным в РНП лицам реальную возможность восстановления деловой репутации и доступа к массиву государственных закупок, что рассматривается в научной литературе как необходимое условие легитимности всего института недобросовестных поставщиков.

Анализ института исключения сведений о поставщике из реестра недобросовестных поставщиков показывает, что формально он строится вокруг

предельного двухлетнего срока нахождения в РНП и возможности досрочного удаления записи лишь при утрате правовых оснований для ее сохранения. Тем самым исключение из реестра выступает не автономной «реабилитирующей» процедурой по усмотрению антимонопольного органа, а производной от пересмотра исходных актов, послуживших основанием для включения сведений, прежде всего решения заказчика и решения ФАС России.

При таких обстоятельствах важное значение приобретает механизм обжалования актов антимонопольного органа о включении или отказе во включении сведений об участнике закупки в РНП. Только судебное решение по результатам оценки законности вынесенных антимонопольным органом решений позволяет запустить механизм досрочного исключения поставщика из РНП, так и коррекции практики ФАС в сторону более взвешенной оценки добросовестности участников закупок.

Механизм обжалования решений ФАС России справедливо рассматривается как ключевой механизм корректировки ошибок правоприменения и гарантия соблюдения принципа пропорциональности (соразмерности) публично-правовых ограничений. Арбитражными судами такие дела квалифицируются как вытекающие из публичных правоотношений и рассматриваются по правилам главы 24 АПК РФ. Предметом судебного контроля в таком случае выступает проверка не только материальных оснований признания поставщика недобросовестным при уклонении от заключения контракта или ненадлежащем исполнении обязательств, но и соблюдения процедурных требований при принятии решения ФАС России¹⁷¹.

С точки зрения субъектного состава обжалование решений ФАС России обладает двусторонним характером: с одной стороны, поставщики (подрядчики, исполнители) оспаривают решения о включении их в РНП, добиваясь признания таких актов незаконными и исключения сведений из реестра; с другой - заказчики вправе оспорить решения ФАС об отказе во включении сведений в РНП, если

¹⁷¹ См. Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 16.09.2015 № 05АП-6475/2015 по делу № А59-865/2015 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 05.01.2026).

полагают, что антимонопольный орган неправомерно проигнорировал факты недобросовестного поведения контрагента.

Наиболее распространенной является категория дел, в которых поставщик оспаривает решения ФАС России о включении его в РНП, указывая на отсутствие вины и несоразмерность применения данной меры характеру допущенного нарушения. В обобщающих материалах приводится пример дела № А40-75697/2020, в котором Арбитражный суд города Москвы признал незаконным решение ФАС России о включении подрядчика в реестр: суд установил, что нарушения сроков выполнения отдельных работ не носили существенного характера, основные работы были завершены и приняты заказчиком, а ФАС России не дала должной оценки представленным доказательствам добросовестности исполнителя. Аналогичный подход продемонстрирован в деле № А44-6554/2023, рассмотренном Арбитражным судом Новгородской области и судами вышестоящих инстанций: суды указали, что антимонопольный орган необоснованно квалифицировал действия общества как недобросовестные, не установив наличие цели сорвать исполнение контракта и проигнорировав доказательства фактически выполненных работ; в результате решение УФАС России было признано недействительным, а сведения о компании подлежали исключению из РНП.

В этом аспекте убедительна позиция Д.А. Чваненко, который, анализируя Определение судебной коллегия по экономическим спорам Верховного Суда № 305-ЭС23-10096 по делу № А40-47485/2022, установил, что институт РНП с позиций его частноправовой природы указывает, что бремя доказывания невиновности возлагается на сторону, нарушившую условия договора¹⁷². Автор акцентирует внимание на действии для субъектов предпринимательской деятельности презумпции «безвиновной ответственности»¹⁷³ за исключением

¹⁷² Чваненко Д.А. Презумпция вины или невиновности? // Адвокатская газета. 2023. URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/prezumpsiya-viny-ili-nevinovnosti/> (дата обращения: 02.05.2026)

¹⁷³ См. Постановление конституционного суда от 27 апреля 2001 г. № 7-П По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт - Петербурга и Ленинградской области, жалобами

случаев, предусмотренных ст. 401 ГК РФ (наступление непреодолимой силы). При этом РНП все же обладает публично-правовой природой. Следовательно, к лицу, в отношении которого применяется ответственность, должна применяться презумпция невиновности. По мнению автора, именно ФАС России обязана доказать вину участника закупок в форме умысла.

В судебной практике встречаются дела, в которых оспаривается отказ комиссии ФАС России о включении (невключении) сведений о недобросовестном участнике в соответствующий реестр по обращениям заказчиков. Кроме того, представители заказчика обжалуют решения антимонопольного органа о невключении сведений в реестр при недостаточности оснований для этого. Так, в постановлении Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.12.2023 по делу № А13-8807/2023 суд детально анализировал вопрос о наличии признаков недобросовестности в действиях подрядчика. Апелляционная инстанция в дальнейшем согласилась с выводами первой инстанции о том, что недобросовестность поведения общества не доказана, и тем самым фактически поддержала позицию антимонопольного органа об отсутствии оснований для включения сведений в РНП. Противоположные примеры, когда суды признают отказ ФАС необоснованным и возлагают на антимонопольный орган обязанность повторно рассмотреть вопрос о включении поставщика в РНП, демонстрируют, что судебный контроль в равной мере направлен на защиту и публичных, и частных интересов.

Существенная часть споров касается процессуальных аспектов принятия решений ФАС России. Суды нередко отменяют такие акты не по мотивам неправильной оценки доказательства, а по наличию грубых нарушений самой процедуры рассмотрения материалов антимонопольной службой о включении сведений в РНП. В соответствии с проведенным нами исследованием к числу типичных нарушений относятся ненадлежащее уведомление поставщика о

открытых акционерных обществ "АвтоВАЗ" и "Комбинат "Североникель", обществ с ограниченной ответственностью "Верность", "Вита - Плюс" и "Невско - Балтийская транспортная компания", товарищества с ограниченной ответственностью "Совместное российско - южноафриканское предприятие "Эконт" и гражданина А.Д. Чулкова"// СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 15.01.2026).

времени и месте заседания комиссии ФАС России, непринятие во внимание представленных пояснений участниками закупок и предоставленных ими документов, отсутствие мотивировочной части в решении, а также несоблюдение сроков оформления решений и размещения информации в ЕИС в сфере закупок. Указанные процессуальные нарушения рассматриваются судами как существенные и сами по себе могут повлечь признание решения ФАС незаконным, даже если материальные обстоятельства в целом свидетельствуют о нарушениях со стороны поставщика¹⁷⁴.

Обжалование решений ФАС России о включении или невключении в РНП также тесно связано с механизмом последующего восстановления прав поставщика и возможностью компенсации ему причиненного вреда (в части упущенной выгоды). В административном праве эти вопросы рассматриваются с точки зрения правовых оснований для реализации административной деликтолизации со стороны законодателя¹⁷⁵.

Вместе с тем судебная практика показывает, что удовлетворение подобных исков об убытках встречается значительно реже, чем отмена решений ФАС России. Судам требуется устанавливать причинно-следственную связь между незаконным актом антимонопольного органа и конкретными имущественными потерями, что на практике оказывается сложной задачей для заявителя¹⁷⁶.

Включение ФАС России сведений о недобросовестном поставщике в РНП представляет собой специфическую форму реализации ее юрисдикционных полномочий в сфере государственных закупок. Весь механизм, связанный с включением ФАС России сведений в РНП, состоит из нескольких процедур, в том

¹⁷⁴ Оспаривание решения о включении в РНП: типичные нарушения и судебная практика // URL: <https://www.klerk.ru/user/2651996/688389/> (дата обращения: 22.04.2026).

¹⁷⁵ См. например. Шергин А.П. Административная деликтолизация // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича: в 3 ч.. Том Часть I. Спб.: 2017. С. 7-15.

¹⁷⁶ Убытки из-за незаконного включения в РНП // URL: <https://tenchat.ru/media/1919260-ubytki-izza-nezakonnogo-vklyucheniya-v-reyestr-nedobrosovestnykh-postavschikov> (дата обращения: 22.04.2026).

числе установления фактических обстоятельств, оценки доказательств, представленных сторонами, юридической квалификации поведения поставщика. И завершается принятием властного акта, непосредственно затрагивающего правосубъектность участника системы государственных закупок.

На основании этого можно заключить, что процедура, связанная с формированием ФАС России РНП, обладает признаками, характерными для публичного юрисдикционного процесса, а сам реестр служит не только информационной базой, а результатом публичной фиксации применения к конкретному лицу специальной меры публично-правового воздействия.

Юрисдикционный характер деятельности ФАС России по ведению РНП проявляется также в многоступенчатой системе контроля за принятыми решениями территориальных органов. С этой целью материалы рассматриваются коллегиальными комиссиями публично, при участии сторон с соблюдением процедурных требований. Акты территориальных органов могут быть изменены или отменены исключительно центральным аппаратом ФАС России и арбитражным судом.

В результате включение ФАС России сведений об участниках государственных закупок в РНП существует как своеобразная квазиадминистративная санкция, реализуемая в виде специального юрисдикционного полномочия антимонопольной службы. Данная санкция направлена на оценку и коррекцию недобросовестного поведения участников системы закупок при необходимости строгого обеспечения процессуальной защищенности их прав.

Включение ФАС России сведений о участниках закупок в РНП не относится к разновидности административных наказаний, закрепленных в закрытом перечне ст. 3.2 КоАП РФ. Данный вид санкции применяется вне производства по делам об административных правонарушениях и не регламентируется административными процедурами КоАП РФ в виде сроков давности, смягчающих и отягчающих обстоятельств. Вместе с тем включение ФАС России сведений об участниках в РНП представляет собой специальную меру юридической ответственности и

жесткую превентивно-пресекательную меру административно-правового принуждения, неблагоприятные последствия которого прямо привязаны к установленному факту уклонения или существенного нарушения и преследуют цель защитить публичный интерес и предотвратить повторение нарушений.

Функциональный «санкционный» эффект включения ФАС России сведений об участнике закупок в РНП, связанный с ограничением правосубъектности, влекущей долговременный репутационный ущерб, не превращает сам реестр в разновидность административного наказания. Но факт включения обязывает контрольный орган к соблюдению процессуальных требований, процедуры включения, тщательной оценке добросовестности участника и проверке соразмерности вмешательства антимонопольной службы. Приведенная выше судебная практика последовательно подтверждает этот тезис: суды оценивают добросовестность как объективную характеристику поведения, взвешивают соразмерность вмешательства и проверяют реальную возможность надлежащего исполнения. С позиции трехзвенной классификации юрисдикционных полномочий, предложенной в главе 1 настоящей работы, включение в РНП следует отнести к третьей группе - полномочиям по применению мер государственного воздействия, направленных на устранение нарушений и предотвращение их повторения: одно и то же противоправное поведение поставщика может повлечь как включение сведений в реестр, так и возбуждение дела об административном правонарушении по части 3 статьи 7.32.3 КоАП РФ, поскольку эти меры преследуют различные правовые цели и реализуются в различных производствах. Вместе с тем самостоятельность оснований и производств не означает автоматической допустимости их кумулятивного применения: поскольку включение сведений в реестр квалифицировано выше как самостоятельная мера административно-правового принуждения, при одновременном применении обеих мер к одному деянию подлежит оценке их совокупный ограничительный эффект, а мотивы, по которым он признан соразмерным характеру нарушения, - отражению в решении контрольного органа.

§ 4. Реализация юрисдикционных полномочий ФАС России при рассмотрении дел об административных правонарушениях в сфере закупок¹⁷⁷

Как отмечают некоторые авторы, формальное наличие таких признаков административного правонарушения, как противоправность, виновность, наказуемость, не всегда влечет квалификацию деяния без учета дополнительных условий и обстоятельств дела. Привлечение виновных должностных лиц или юридических лиц к административной ответственности возможно только при наличии всех признаков соответствующего состава правонарушения, предусмотренного в КоАП РФ (ст. 2.1 КоАП РФ), что обусловлено действием принципа законности в административном праве. Поскольку деликтолизация - то есть нормативно-правовое признание деяния административным правонарушением с установлением запрета и санкции - относится исключительно к прерогативе законодателя, правоприменительные органы не вправе квалифицировать какие-либо действия как административные правонарушения вне рамок, закрепленных в законе¹⁷⁸.

А.Б. Агапов справедливо отмечает, что законодательное определение понятия «административное правонарушение» в полной мере отражает значимые признаки данного понятия, такие как «противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность»¹⁷⁹.

В сфере закупок это означает следующее: нарушение положений Федерального закона № 44-ФЗ само по себе не влечет автоматической

¹⁷⁷ При написании данного параграфа были использованы следующие работы автора: Кечин, Р.В. О неочевидных последствиях заключения контракта с единственным поставщиком в условиях санкций // Законодательство. 2024. № 7. С. 60-64; Кечин, Р.В. Услуги охраны. Особенности расчета цены контракта // Законодательство. 2025. № 6. С. 64-68; Кечин, Р.В., Берзинь, О.А. Искусственное дробление закупок как способ ухода от конкурентных процедур // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2025. № 4(63). С. 166-172.

¹⁷⁸ Шергин А.П. Нужна теория административной деликтолизации // Право и государство: теория и практика. 2005. №1. С. 41.

¹⁷⁹ Агапов А.Б. Административная ответственность. М. Юрайт, 2024. С. 62.

административной ответственности - она наступает лишь в том случае, если деяние подпадает под конкретный состав, предусмотренный КоАП РФ.

С точки зрения эволюции правового регулирования ключевым водоразделом стали изменения, внесенные Федеральным законом от 28.12.2024 № 500-ФЗ¹⁸⁰: статьи 7.29–7.30 КоАП РФ, длительное время являвшиеся базовыми составами для квалификации нарушений процедур определения поставщика, утратили силу с 1 марта 2025 года, а их место занял новый комплекс статей 7.30.1–7.30.2, которые существенно перераспределили акценты в санкционном блоке. Это реформирование является показательным, потому что законодатель явно стремился уйти от избыточной казуистичности прежних норм и одновременно перераспределить ответственность в соответствии со стадиями закупочного цикла - от планирования и определения поставщика до заключения, изменения, исполнения и расторжения контракта¹⁸¹. Среди существенных недостатков административного законодательства¹⁸² ученые отмечают внутренние противоречия норм, их неоднозначные формулировки, незавершенность отдельных законодательных положений¹⁸³, а также случаи нелогичности и отсутствия смысловой определенности отдельных норм¹⁸⁴.

Центральной для понимания современной сущности административной ответственности в сфере закупок является ст. 7.30.1 КоАП РФ в ее действующей редакции, потому что в ней сконцентрированы составы нарушений, связанных с планированием и проведением закупок, а также с размещением информации в реестрах, предусмотренных законодательством о контрактной системе. Ранее каждый из этих составов был закреплён в отдельной статье КоАП.

¹⁸⁰ Федеральный закон от 28.12.2024 № 500-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202412280002> (дата обращения: 23.04.2026).

¹⁸¹ Памятка по изменениям в КоАП РФ с 01.03.2025 в части нарушений законодательства о контрактной системе // URL: https://goszakupki.tatarstan.ru/file/pub/pub_4520189.pdf (дата обращения: 23.04.2026).

¹⁸² См. Кожокаръ И.П. Дефекты нормативно-правового регулирования. М.: Проспект, 2021. С. 136.

¹⁸³ Викулин А.Ю. Начала теории законодательных дефектов. М.: Норма, 2020. 344 с.

¹⁸⁴ Кирин А.В. Административно-деликтное право. М.: Изд. дом Высшей школы экономики. 2023. С. 228.

В части 1 ст. 7.30.1 КоАП РФ устанавливается ответственность за нарушение порядка формирования, утверждения и размещения планов-графиков закупок с санкцией в виде предупреждения или штрафа в размере от 5 000 до 10 000 рублей, возлагаемых на должностное лицо. Таким образом, КоАП РФ признает планирование базовым этапом и подчеркивает это предупредительной функцией ответственности.

Часть 2 ст. 7.30.1 КоАП РФ закрепляет состав нарушений требований к закупаемым товарам, работам, услугам и выполнения требований нормирования затрат и предусматривает наказание в виде штрафа от 10 000 до 20 000 рублей. Это, на наш взгляд, подчеркивает более высокую социальную опасность таких правонарушений и их прямую связь с эффективностью расходования бюджетных средств.

Особое значение в системе административной ответственности занимает часть 3 статьи 7.30.1 КоАП РФ, которая содержит нарушения требований к определению и обоснованию начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта с единственным поставщиком, а также начальной цены единицы товара, работы или услуги. За это предусмотрена санкция в виде штрафа в размере 1% от НМЦК (цены контракта), но не менее 10 000 и не более 50 000 рублей.

В теории административного права такая дифференциация оценивается, с одной стороны, как усиление превентивного эффекта именно в крупных закупках, где ошибка в определении НМЦК способна вызвать значительные бюджетные потери, а с другой - как создание риска чрезмерного давления на должностных лиц, вынужденных обосновывать цену в условиях нестабильной конъюнктуры и несовершенства методической базы¹⁸⁵.

В частях 4–11 статьи 7.30.1 КоАП РФ последовательно закрепляются составы нарушений по основным этапам осуществления закупочных процедур от выбора способа закупки, формирования и размещения извещения и иных документов закупки, рассмотрения и оценки заявок участников, сроков возврата

¹⁸⁵ Рухлова Е.П. Административная ответственность за нарушения в сфере государственных закупок: проблемы теории и правоприменения // Молодой ученый. 2026. № 10 (613). С. 312.

обеспечения исполнения контракта до соблюдения минимального объема закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций.

Действующая редакция статьи 7.30.2 КоАП РФ в соответствующих частях (1-10) закрепляет различные виды нарушений в сфере закупок в зависимости от конкретной стадии их проведения (заключения контракта, исполнения контракта, изменения и расторжения контракта).

В частности, в части 1 и 2 статьи 7.30.2 КоАП РФ устанавливается ответственность за нарушения при заключении контракта. В части 1 эти нарушения связаны с условиями, не предусмотренными извещением об осуществлении закупок либо заявкой участника. Для должностных лиц в таком случае предусмотрен штраф в размере 1% НМЦК (но не менее 5 000 и не более 30 000 рублей), для юридических лиц - 1% НМЦК (но не менее 50 000 и не более 200 000 рублей). В части 2 нарушения связаны с направлением или размещением проекта контракта, рассмотрением протокола разногласий, заключением контракта либо со сроками осуществления всех этих действий. Предусмотрена ответственность только для должностных лиц в виде штрафа от 5 000 до 30 000 руб.

В частях 3 и 4 статьи 7.30.2 КоАП РФ ответственность установлена за правонарушения, совершаемые на стадии изменения контракта. В части 3 это касается условий изменений цены контракта (не более 10%). В 4-й части это распространяется на случаи, когда нарушения, предусмотренные частями 1 и 3, повлекли увеличение цены контракта, дополнительное расходование средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации либо уменьшение количества поставляемых товаров, объема выполняемых работ, оказываемых услуг. В первом случае размер штрафа составляет от 10 000 до 50 000 рублей для должностных лиц и от 100 000 до 300 000 рублей для юридических лиц, а во втором штраф возрастает до 1% цены контракта, но не менее 50 000 и не более 200 000 рублей для должностных лиц и не менее 200 000 и не более 400 000 рублей для юридических лиц).

В случаях, когда формальные составы правонарушений, предусмотренные ч.ч. 1-3 КоАП РФ, дополняются квалифицированным признаком, а юридическая оценка самого нарушения непосредственно связывается с его реальными финансовыми последствиями для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, можно говорить о материализации административной ответственности.

Тем самым административно-правовой запрет распространяется уже не только на процедурные аспекты определения поставщика, но и на материальные параметры заключаемого контракта. Законодатель прямо пресекает попытки изменить результат конкурентной процедуры путем последующего изменения условий договора.

Следующий блок частей 5–9 статьи 7.30.2 охватывает нарушения на стадии исполнения контракта. Они связаны с несоблюдением требований о проведении обязательной экспертизы, нарушением при оформлении результатов проведенной экспертизы и соблюдением сроков приемки, необоснованным отказом заказчика от применения ответственности к исполнителю, приемкой товаров (работ, услуг), не соответствующих условиям контракта, несвоевременной оплатой и нарушениями порядка одностороннего отказа от исполнения.

В совокупности данные нормы демонстрируют нацеленность административной ответственности на защиту не только соблюдения правил, связанных с заключением самого контракта, но и также правил и требований о надлежащем исполнении обязательств по нему, качества получаемого результата и своевременности расчетов с исполнителем.

Часть 10 статьи 7.30.2 КоАП РФ закрепляет особый квалифицированный состав правонарушения в виде повторности его совершения одним и тем же должностным лицом для нарушений, предусмотренных частями 4, 7, 8 этой же статьи. Такое деяние влечет наказание, затрагивающее не только участие лица в процедурах закупок, но и занятие им определенной должности в виде дисквалификации на срок от одного до двух лет. Использование дисквалификации как меры административной ответственности можно охарактеризовать как

очередное свидетельство высокой значимости контрактной системы для государства и необходимости ее очищения путем устранения из нее лиц, систематически нарушающих установленные правила государственных закупок.

Проведенный нами анализ также указал на наличие некоторых недостатков в формулировке диспозиции рассмотренных выше статей КоАП.

1. Систематизация составов с переходом от статей 7.29–7.30 к 7.30.1–7.30.2 КоАП сохранила проблему фрагментации и усложненной внутренней структуры норм. В частности, статья 7.30.1 фактически охватывает весь цикл определения поставщика от планирования и размещения информации о закупке до работы с реестрами и квотой для субъектов малого предпринимательства и социально-ориентированных некоммерческих организаций. В конечном итоге это затрудняет квалификацию правонарушения и создает риск конкуренции составов, закрепленных в разных частях друг с другом.

2. Привязка ряда санкций к НМЦК и цене контракта, безусловно, способствует индивидуализации ответственности и усилению превентивного эффекта, однако одновременно повышает вероятность несоразмерности и безальтернативности¹⁸⁶ наказания в отношении конкретного должностного лица, особенно в ситуациях объективной неопределенности (обоснование НМЦК в условиях волатильного рынка, оценка сложных качественных критериев, приемка технически сложных работ).

3. Как справедливо отмечают некоторые ученые, остается нерешенным вопрос о соотношении административных санкций с другими мерами публичного воздействия (включение в РНП, предписания ФАС России, гражданско-правовые последствия для заказчика и поставщика)¹⁸⁷.

¹⁸⁶ См. Морозова Н.А. Безальтернативные санкции // Журнал российского права. 2019. № 3. С. 129-138.

¹⁸⁷ См. например Мараев К.Е. Административно-правовое регулирование закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел: дис ... канд. юрид. наук. С., 2018. С. 8-9; Никулина В. Включение контрагента в реестр недобросовестных поставщиков как вид административной ответственности // Административное право. 2017. № 3. С. 31-36; Чваненко Д.А. Включение в реестр недобросовестных поставщиков как вид публично-правовой ответственности // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2019. № 1. С. 28-32.

4. Конструкция санкции, установленной частью 10 статьи 7.30.1, подчеркивает санкционный характер реестра недобросовестных поставщиков и необходимость соразмерно зеркальной ответственности для должностных лиц, осуществляющих его ведение. Однако такая конструкция все еще является многослойной и ответственность за одно и то же нарушение может включать в себя несколько взаимосвязанных негативных последствий.

5. Наконец, управляемость и прозрачность действий участников контрактной системы наряду с наличием закрепленных в КоАП РФ составов правонарушений в сфере закупок требуют также последовательной реализации со стороны ФАС России и судов соблюдения принципов виновной ответственности, учета соразмерности нарушений и санкций и наступивших реальных экономических последствий для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. От таких действий в конечном счете зависит, сохранится ли превентивный характер предусмотренных Кодексом санкций или же превратится в источник избыточного давления, подталкивающего заказчиков к формализму.

На уровне законодательства превращение конкретного дела в реальный штраф обеспечивают общие нормы КоАП РФ о возбуждении и рассмотрении дел (главы 28 и 29), а также специальные положения о контрольных органах в сфере закупок (статья 23.66 КоАП РФ, статья 23.83 КоАП РФ для отдельных категорий закупок), прямо наделяющие должностных лиц ФАС России и ее территориальных органов полномочиями по составлению протоколов и рассмотрению дел по ряду закупочных составов.

В разъяснениях прокуратуры и самой ФАС России подчеркивается, что дела по «новым» составам, связанным с нарушением порядка планирования, определения поставщика и исполнения контрактов (части 4–9 и 11 статьи 7.30.1, части 1–4, 8 и 9 статьи 7.30.2 КоАП РФ), в части муниципальных закупок подведомственны ФАС России, в том числе в случаях, когда инициатором

выступает прокурор¹⁸⁸, в том числе в рамках реализации Приказа Генеральной прокуратуры России от 14.01.2021 №6 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок»¹⁸⁹.

Практические обзоры ФАС России показывают, что стандартной моделью является передача материалов из жалобного или контрольного производства (в рамках Федерального закона № 44-ФЗ) должностному лицу, уполномоченному решать вопрос о возбуждении дела по КоАП РФ, и последующее административное расследование.

Правовая основа административной ответственности, изученная в предыдущем разделе нашего исследования через систему составов и санкций, в совокупности с компетенцией ФАС России как специального контрольного органа образует организационно процессуальный механизм, который превращает нормативно закреплённые составы правонарушений в конкретные постановления о привлечении участников системы государственных закупок к административной ответственности. Это, в свою очередь, позволяет более конкретно рассмотреть вторую особенность юрисдикционной функции ФАС России и ее роли не только как контрольного, но и как административно-деликтного органа в системе государственных закупок.

Центральная аналитическая проблема параграфа состоит в следующем: через какой юрисдикционный канал - жалобное или контрольное производство - преимущественно выявляется тот или иной тип нарушения и в какой момент возникает «трансмиссия» материалов в административное производство. Именно точка «трансмиссии» определяет, с какого момента начинает течь годичный срок давности, и кто несет бремя формирования доказательственной базы для протокола об административном правонарушении.

Нарушения в извещении и документации закупки, предусмотренные частями 5–6 статьи 7.30.1 КоАП РФ, выявляются преимущественно через

¹⁸⁸ Изменения КоАП РФ в бюджетной сфере // URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/proc_30/activity/legal-education/explain/e5633823/ (дата обращения: 23.04.2026).

¹⁸⁹ Приказ Генеральной прокуратуры России от 14.01.2021 № 6 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок» // Законность. 2021. № 3.

жалобное производство. Например, в деле № 28/06/105-5006/2025 заказчиком в нарушении части 3 статьи 33 Федерального закона № 44-ФЗ установлены неправомерные требования к квалификации исполнителя, что дало основания для «трансмиссии» результатов проверки жалобы в производство по делу об административном правонарушении по части 5 статьи 7.30.1 КоАП.

Нарушения по части 7 статьи 7.30.1 КоАП, связанные с отклонением заявок участников, также могут быть установлены через жалобное производство с учетом особенного порядка исчисления сроков давности. В соответствии с позицией Верховного суда РФ срок давности в таких случаях должен исчисляться с даты оформления протокола оценки заявок участников, а не с даты рассмотрения жалобы, как это принято в общем порядке¹⁹⁰.

Нарушения при планировании и незаконный выбор способа закупки (часть 4 статьи 7.30.1) выявляются преимущественно через плановые и внеплановые проверки (§ 2 настоящей главы): они типичны при анализе закупок уже после их исполнения, когда жалоба участника уже нецелесообразна. Незаконное изменение существенных условий контракта (части 3–4 статьи 7.30.2) также выявляется через внеплановую проверку - нередко по обращению прокуратуры, иных контрольных органов или Казначейства; в этом случае «трансмиссия» опирается на акт проверки и данные реестра контрактов в ЕИС. Нарушения оператора ЭТП (часть 9 статьи 7.30.1 КоАП) выявляются через жалобу участника на площадку: в деле от декабря 2025 года оператор не возвратил заявку (нарушение пункта 5 части 6 статьи 43 Федерального закона № 44-ФЗ), ФАС расширила субъектный состав административного дела, включив оператора¹⁹¹, а в некоторых ситуациях в субъектный состав включается и банк¹⁹².

¹⁹⁰ Постановление Верховного Суда РФ от 25 августа 2022 г. № 5-АД22-72-К2 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 15.01.2026).

¹⁹¹ Предписание об устранении нарушений Федерального закона: возврат заявок, оператор электронной площадки АО «ЕЭТП», протокол рассмотрения и оценки заявок от 10.12.2025 // URL: https://br.fas.gov.ru/generate_pdf/41230578-c17d-4ff2-b9b6-2cc0d46af66c/ (дата обращения: 23.04.2026).

¹⁹² Решение Федеральной антимонопольной службы от 20.01.2025 по делу № 28/06/105-727/2025 // URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=490593> (дата обращения: 23.04.2026).

Нарушения, выявленные через жалобное производство, и нарушения, выявленные через проверку, отличаются структурой доказательной базы, передаваемой на стадию административного производства. В первом случае «трансмиссия» происходит в форме резолютивной части решения по жалобе с оговоркой «содержат признаки состава административного правонарушения». Во втором случае базой служит акт проверки, формируемый независимо от воли участника. Электронные данные ЕИС в сфере закупок (история версий, протоколы, метки времени) повышают устойчивость доказательственной базы, однако создают риск скрытого смещения стандарта доказывания: нельзя ограничиваться констатацией «подозрительности» цифровых индикаторов без аналитической реконструкции субъективной стороны нарушения.

Кроме того, авторы подчеркивают необходимость нормативного закрепления цифровых инструментов доказывания, отмечая при этом, что данный процесс должен сопровождаться концептуальными изменениями административно-деликтного законодательства¹⁹³.

Организационно «трансмиссия» выглядит следующим образом. По итогам рассмотрения жалобы или проведения контрольного мероприятия комиссия ФАС России выносит решение и при необходимости выдает предписание. Материалы дела (акт, информация из ЕИС в сфере закупок и иные документы) передаются в структурное подразделение, ответственное за производство по делам об административных правонарушениях. Уполномоченное должностное лицо анализирует материалы с точки зрения наличия состава конкретного правонарушения и при наличии достаточных данных составляет протокол об АП.

Важнейшей процессуальной гарантией является положения, закрепленные в части 3 статьи 28.1 КоАП РФ, согласно которой возбуждение дела об административном правонарушении по большинству закупочных составов возможно только после проведения внеплановой проверки закупки (деятельности

¹⁹³ Шурухнова, Д.Н. Основные направления внедрения электронного производства по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2022. № 5. С. 311; Сафонов, П.Н. Цифровизация производства по делам об административных правонарушениях // Вестник Российской таможенной академии. 2023. № 4(65). С. 170.

заказчика) при взаимодействии контрольного органа с проверяемым лицом и фиксации ее результатов в акте проверки. Это препятствует превращению административного производства в реакцию контрольного органа на заведомо необоснованные, не содержащие указание на признаки нарушения обращения без надлежащей проверки. Пропуск годичного срока давности является безусловным основанием прекращения производства (статья 4.5 КоАП РФ), что при массовом характере закупочных дел способно серьезно подорвать эффективность реализации юрисдикционных полномочий ФАС России в сфере закупок. Механизм «трансмиссии» должен быть нормативно закреплён во внутренних регламентах ФАС России с указанием предельных сроков передачи материалов.

Рассмотрение юрисдикционных полномочий ФАС России по возбуждению дел в сфере нарушений государственных закупок, на наш взгляд, логично построить через включение детализированных выше особенностей рассмотренных составов КоАП РФ и в реальный механизм ее юрисдикционной деятельности.

Полномочия ФАС России по возбуждению дел об административных правонарушениях в сфере закупок представляют собой следующий логический уровень ее юрисдикционной деятельности после контрольных и жалобных процедур. Нормативной отправной точкой здесь выступает статья 23.66 КоАП РФ, которая прямо относит к компетенции контрольных органов в сфере закупок (в том числе ФАС России и ее территориальных управлений) рассмотрение дел по целому ряду «закупочных» составов, в актуальной редакции - по частям 4–9 и 11 статьи 7.30.1 и частям 1–4, 8 и 9 статьи 7.30.2 КоАП РФ, а также по ряду общих норм (часть 7 статьи 19.5, статья 19.7.2 КоАП РФ), используемых для обеспечения исполнения предписаний и обязанностей по представлению информации. Тем самым КоАП РФ не только описывает сами составы правонарушений, но и закрепляет, что именно ФАС России как федеральный контрольный орган в сфере закупок наделяется полномочиями не просто выявлять нарушения Федерального закона № 44-ФЗ, но и переводить их в плоскость административно-деликтного производства.

Содержательно реализация, как процесс правового регулирования¹⁹⁴, этих полномочий начинается с момента появления у ФАС России достаточных данных о наличии события правонарушения. В соответствии со статьей 28.1 КоАП РФ и разъяснениями самой службы поводами к возбуждению дела для должностных лиц ФАС России являются: непосредственное обнаружение признаков правонарушения при осуществлении контроля; поступление материалов от иных органов, в том числе прокуратуры; результаты рассмотрения жалоб и проведения плановых или внеплановых проверок. В одном из информационных писем ФАС России специально подчеркнуто, что при поступлении информации о несоблюдении заказчиком обязательного объема закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства (либо о неразмещении отчетов в ЕИС в сфере закупок) территориальные органы службы обязаны проверить действия заказчика, а при подтверждении фактов - возбудить дело об административном правонарушении по соответствующим частям статьи 7.32.3 КоАП РФ¹⁹⁵. Аналогичный подход транслируется и в отношении «новых» составов 7.30.1–7.30.2: материалы контрольных мероприятий и жалобного производства рассматриваются не только как основание для вынесения решения и предписания, но и как возможная доказательная база для КоАП-производства.

Организационно юрисдикционные полномочия по возбуждению дел внутри ФАС России реализуются через систему уполномоченных должностных лиц, которые действуют на основе внутренних приказов и административных регламентов, соответствующих положениям статьи 23.66 КоАП РФ, в которой закреплено право руководителя и заместителя руководителя и иных должностных лиц рассматривать дела в сфере государственных закупок. Кроме того, внутренние документы ФАС регламентируют распределение компетенции по возбуждении дел

¹⁹⁴ Алексеев С.С. обращает внимание на то, что применение права представляет собой особую деятельность, обладающую творческим и организующим содержанием и осуществляемую на основе властных полномочий компетентных органов, которые занимают особое место в механизме правового регулирования. См. подробнее. Алексеев С.С. Общая теория права ... Т.1 Юрид. лит. 1981. С. 321-324.

¹⁹⁵ ФАС разъяснила порядок привлечения к ответственности за несоблюдение заказчиками обязательного объема закупок у субъектов МСП // URL: <https://fas.gov.ru/news/33153> (дата обращения: 23.04.2026).

и рассмотрению материалов между центральным аппаратом ФАС России, территориальными управлениями и их должностными лицами. Весь процесс работы с правонарушениями обладает признаками стадийности: выявление признаков нарушений; возбуждение дела об административном правонарушении; рассмотрение дела по существу и вынесение постановления.

Таким образом, после завершения жалобного и контрольного производства, по результатам которого принимается решение (при необходимости выдается предписание), материалы дела должны быть проанализированы на предмет наличия состава контрактного административного правонарушения.

Юрисдикционные полномочия ФАС России по возбуждению дел в сфере государственных закупок встроены в общий механизм контроля. В этих случаях административное производство логически следует из установленных в рамках проведенных контрольных процедур нарушений и не существует автономно, также оно опирается на собранную в ходе рассмотрения жалоб и проверок доказательственную базу.

Таким образом, если при проведении проверки в действиях должностного лица усматриваются признаки нарушений, закрепленные в статьях 7.30.1 или 7.30.2 КоАП РФ, уполномоченное должностное лицо ФАС России принимает решение о возбуждении дела и составляется протокол.

Еще одной особенностью юрисдикционных полномочий ФАС России по возбуждению дел является их ограничение рамками проведенных контрольных мероприятий. В частности, дела по большинству составов административных правонарушений в сфере закупок могут возбуждаться только после того, как будет проведено контрольное мероприятие и оформлены его результаты. То есть возбуждение дела нельзя осуществлять только на основе абстрактной информации о возможных нарушениях или жалобы, которые не проверены в установленном законом порядке. В таких случаях контрольному органу необходимо провести проверку и документально зафиксировать все имеющиеся нарушения. Показательным примером правильного алгоритма действий контрольного органа может быть представлена такая ситуация, когда ФАС России,

получая сведения о несоблюдении объема требований закупок у субъектов малого предпринимательства, затем анализирует размещенный в ЕИС в сфере закупок отчет и только затем принимает решение о наличии состава административного правонарушения и возбуждает соответствующее дело.

Содержательно полномочия ФАС России по возбуждению дел включают и оценку подведомственности и приоритета рассмотрения. Статья 23.66 КоАП РФ в новой редакции специальным образом распределяет компетенцию между различными уровнями контрольных органов: например, дела по частям 4–9 и 11 статьи 7.30.1 и частям 1–4, 8 и 9 статьи 7.30.2, совершенные при осуществлении муниципальных закупок, подлежат рассмотрению ФАС России как федеральным органом в случае, если дело возбуждено прокурором либо органом местного самоуправления. Это означает, что в ряде случаев инициатором возбуждения дела может выступать иное лицо (прокурор), но конечное решение о привлечении к ответственности принимает ФАС России. В таких ситуациях полномочия ФАС России по возбуждению административных дел трансформируются в полномочия по принятию дела к производству и дальнейшему рассмотрению административного дела.

Следует считать, что полномочия ФАС России по возбуждению дел об административных правонарушениях в сфере закупок являются ключевым элементом превращения системы государственных закупок из регулятивного режима в полноценный публично-правовой институт с развитой санкционной составляющей. Наделение законодателем ФАС России правом инициировать административные дела по наиболее значимым закупочным составам главы 7 КоАП РФ (статьи 7.30.1, 7.30.2 и др. КоАП РФ) делает ее органом административной юрисдикции. Вместе с тем в науке высказываются опасения о том, что концентрация в одних руках функций выявления, квалификации, возбуждения дел об административных правонарушениях в сфере закупок требует четкого соблюдения требований статьи 28.1 КоАП РФ, обоснованности оснований для возбуждения дела, и последующего эффективного судебного контроля за вынесенными антимонопольной службой постановлениями.

Некоторые авторы, считая существующие административные наказания недостаточными, предлагают введение обязательных мер по устранению выявленных нарушений и компенсацию ущерба, а также разработку мер мотивации для соблюдения правил - предоставление льгот в будущих закупках для участников закупок, что демонстрирует высокую степень прозрачности и эффективности государственных закупок¹⁹⁶.

В итоге содержание подпункта «Полномочия ФАС России по возбуждению дел об административных правонарушениях» сводится к комплексной характеристике того, как абстрактные составы административных правонарушений, предусмотренные обновленной главой 7 КоАП РФ, превращаются в конкретные дела за счет компетенции ФАС России: через определение ее статуса контрольного органа по статье 23.66 КоАП РФ, через установление законом поводов и оснований для возбуждения дел, через встроенность этой деятельности в систему жалоб и проверок на соответствие требованиям Федерального закона № 44-ФЗ и через выработанные службой и судами стандарты достаточности и добросовестности применения этих полномочий.

Определение круга полномочий ФАС России по возбуждению дел об административных правонарушениях в сфере закупок фактически очерчивает лишь «вход» административно-деликтного механизма и отвечает на вопрос, в каких случаях и какими субъектами внутри службы может быть инициировано применение норм главы 7 КоАП РФ. Однако для характеристики юрисдикционной функции ФАС России этого уровня анализа недостаточно: сама по себе компетенция по возбуждению дела еще не раскрывает, каким образом осуществляется дальнейшее движение материалов, как организовано рассмотрение, в каких процессуальных формах реализуются права привлекаемых

¹⁹⁶ См. Бугрова Е.Г. Особенности административной ответственности за нарушение законодательства в области государственных закупок // *Философия права*. 2024. №4 (111). С. 59. См. Барышев С.А. Проблемы систематизации состав административных правонарушений в сфере контактной системы // *Ученые записки Казанского филиала «Российского государственного университета правосудия»*. 2015. Т.11. С. 56.

лиц и как выстраивается доказательственная деятельность. После определения места ФАС России в системе органов административной юрисдикции необходимо обратиться к порядку рассмотрения конкретных дел. Поэтому далее исследование переносится с компетенции службы на само производство по делам об административных правонарушениях. Здесь требуется рассмотреть его последовательные стадии: составление протокола, подготовку дела, рассмотрение материалов и вынесение постановления. Значение имеют также распределение функций между комиссиями и должностными лицами, установленные законом и внутренними актами сроки, права участников и особенности работы с доказательствами по нарушениям законодательства о закупках.

Такое производство представляет собой самостоятельную форму реализации полномочий ФАС России. Оно связано с рассмотрением жалоб и проведением контрольных мероприятий, поскольку именно в ходе этих процедур обычно обнаруживается нарушение. Однако дальнейшее движение дела определяется уже положениями КоАП РФ. Установленные при проверке обстоятельства получают оценку применительно к действиям конкретного должностного лица, а в предусмотренных законом случаях - юридического лица. Порядок такого дела установлен главами 28 и 29 КоАП РФ. Основанием для его возбуждения чаще всего становятся документы, полученные при проверке по статье 99 Федерального закона № 44-ФЗ, или материалы рассмотренной жалобы. К этому времени ФАС России уже располагает сведениями о допущенном нарушении. Однако сделанные ранее выводы не переносятся в постановление автоматически. На стадии производства по КоАП РФ решается другой вопрос - имеются ли основания для привлечения к ответственности конкретного лица. ФАС России заново исследует его вину, причинную связь, возможные основания освобождения от ответственности и малозначительность деяния. Проверке подлежат и обстоятельства, способные повлиять на размер наказания. Собранные при контроле документы сохраняют доказательственное значение, но должны оцениваться вместе с объяснениями привлекаемого лица и представленными им материалами. Если самостоятельной оценки нет, решение по жалобе или акт

проверки фактически подменяют доказывание по административному делу. Такое производство уже нельзя рассматривать как простое продолжение контроля. Его предметом является не только нарушение закупочного законодательства, но и личная ответственность должностного лица.

Большое значение имеет содержание протокола. Применительно к статьям 7.30.1 и 7.30.2 КоАП РФ простого указания на нарушенную норму недостаточно. В документе необходимо описать конкретное действие или бездействие должностного лица, время и обстоятельства его совершения. Там же указываются материалы, подтверждающие квалификацию: сведения из ЕИС, документы электронной площадки, переписка участников и прежние редакции закупочной документации. Если протокол лишь повторяет решение по жалобе или акт проверки, из него невозможно установить, какие признаки правонарушения были доказаны. Существенные недостатки протокола могут повлечь отмену постановления по формально-процессуальным основаниям¹⁹⁷.

Еще одна особенность связана с тем, кто рассматривает материалы. Решение по жалобе обычно принимается комиссией ФАС России. Дело об административном правонарушении, как правило, разрешает единолично должностное лицо, обладающее полномочиями по статье 23.66 КоАП РФ. При этом именно во втором производстве решается вопрос о наказании конкретного человека, в том числе о дисквалификации. В научной литературе такое различие оценивается неоднозначно. Коллегиальный порядок применяется при разрешении закупочного спора, а более серьезное вмешательство в положение лица осуществляется единолично. По этой причине особое значение приобретают исследование всех представленных документов, рассмотрение возражений и подробное изложение мотивов в постановлении.

В этой связи выдвигаются предложения рассматривать расширение коллегиального формата и в КоАП-производстве по наиболее сложным и социально значимым делам как развитие юрисдикционной функции ФАС России

¹⁹⁷ См. Добрецов Г.Б. Административная ответственность за нарушение законодательства при выборе способа закупки // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2021. № 3. С. 42-56.

в сторону большей приближенности к судебным стандартам объективности и внутреннего контроля за качеством квалификации и оценки доказательств.

Процессуальные сроки в делах об административных правонарушениях в сфере закупок демонстрируют иной баланс юрисдикционного усмотрения и процессуальных гарантий, нежели сроки рассмотрения жалоб в рамках Федерального закона № 44-ФЗ. Если последнему присущи предельно жесткие временные рамки (пятидневный срок рассмотрения жалобы), то административное производство ограничено годичным сроком давности и установленными законом сроками рассмотрения дела, теоретически создает условия для более обстоятельного осуществления ФАС России своих юрисдикционных полномочий по исследованию обстоятельств и доказательственной базы¹⁹⁸. Учитывая высокую нагрузку на сотрудников территориальных органов антимонопольной службы в части рассмотрения жалоб и проведении проверок, значительный объем их работы составляет массив административных производств по выявленным нарушениям в сфере государственных закупок. Рассмотрение таких административных дел антимонопольным органом за пределами установленного срока привлечения к ответственности рассматривается судами как безусловное основание отмены постановлений о привлечении лиц к административной ответственности. Представляется необходимым закрепить в ведомственных нормативных актах антимонопольного органа конкретные сроки рассмотрения административных дел, включая установление предельных сроков передачи материалов от контрольных подразделений контрольного органа должностным лицам, уполномоченным рассматривать дела по административным составам, а также внедрить автоматизированный контроль таких сроков, с целью предотвращения необоснованного затягивания рассмотрения административных производств, подрывающего эффективность реализации юрисдикционных полномочий ФАС России в сфере государственных закупок.

¹⁹⁸ D. Paskoshev, G. Kopanitsa, E. Trofimov and O. Metsker, «Simulation of a Judicial Process Using Machine Learning to Analyze Administrative Prejudice and Indicate the Quality of Justice». 2021 30th Conference of Open Innovations Association FRUCT, Oulu, Finland, 2021. №30. pp. 165-170.

Правовое положение лиц, привлекаемых к административной ответственности, в результате реализации юрисдикционной деятельности ФАС России в сфере государственных закупок, определяется общими положениями главы 25 КоАП РФ: правом знакомиться с материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства, пользоваться юридической помощью, участвовать в рассмотрении и обжаловать постановление. Существенной проблемой остается фактическая реализуемость этих прав в условиях «слоистости» материалов (объемных массивов документов и данных, сформированных на стадиях контроля и рассмотрения жалоб). Арбитражные суды в ряде решений подчеркивают, что осуществление ФАС России производств по делам об административных правонарушениях в сфере закупок предполагает не только формальное уведомление лица о времени и месте заседания, но и доказуемое обеспечение ему полного доступа ко всем документам и цифровым сведениям, на которые орган опирается при квалификации правонарушения¹⁹⁹.

В научной литературе это оценивается как движение от традиционно инквизиционной модели административной юрисдикции к более состязательной и «диалоговой», в рамках которой позиция защиты должна быть не только заслушана, но и предметно отражена и оценена в мотивировочной части постановления²⁰⁰.

По мнению С.В. Митрофановой, содержание принципа состязательности «заключается в возможности лиц осуществлять защиту своих прав путем предоставления доказательств в подтверждение своих доводов»²⁰¹.

Особый доктринальный интерес вызывает доказательственная составляющая юрисдикционных полномочий ФАС России в административном производстве. Цифровая природа контрактной системы обуславливает

¹⁹⁹ См. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 01.10.2021 по делу № А40-206823/2020 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 15.01.2026)

²⁰⁰ Барышева Я.В. Модель состязательности в производстве по делам об административных правонарушениях // *Universum: экономика и юриспруденция: электрон. научн. журн.* 2024. 2(112).

²⁰¹ Актуальные вопросы производства по делам об административных правонарушениях: учебное пособие / сост. С.В. Митрофанова. Воронеж., 2020. С. 14.

доминирующее значение электронных доказательств: сведений ЕИС, истории версий размещенных извещений и документаций, временных меток размещения и изменения информации, электронных протоколов, данных об операциях на электронных площадках. Данные источники, обладая высокой устойчивостью к последующей модификации, в правоприменении нередко наделяются своеобразным «презумптивным весом» по сравнению с традиционными бумажными документами и устными пояснениями²⁰².

Как отмечает Е.А. Сапрыкина, документы, подписанные электронной подписью, признаются письменными доказательствами и приравниваются по юридической силе к бумажным аналогам. Однако суд вправе потребовать представления их подлинников²⁰³.

По делу № А76-23077/2023 Арбитражный суд Челябинской области вынес решение в пользу истца. Правовым основанием послужила статья 2 Федерального закона от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи». Суд установил, что электронная документация, подписанная электронной подписью, является надлежащим доказательством факта приема работ ответчиком и должна быть принята к рассмотрению заказчиком как фактическая.

Во взаимосвязи с этим необходимо рассмотреть вопрос о степени автономности юрисдикционной оценки по КоАП РФ по отношению к ранее реализованным юрисдикционным полномочиям ФАС России в форме контроля и рассмотрения жалоб. В ряде судебных актов подчеркивается недопустимость автоматического переноса выводов из акта проверки или решения по жалобе в постановление по делу об административном правонарушении без самостоятельного анализа состава, оценки доводов защиты и соразмерности

²⁰² Куликова Я.А. Цифровые технологии в процессе доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. 2024. № 6. С. 81-98.

Варбанова Г. Электронные доказательства как самостоятельный правовой феномен: теоретические основы и европейская практика. *Journal of Digital Technologies and Law*. 2025;3(3): С. 497-511.

²⁰³ Сапрыкина Е.А. Электронные документы как средство доказывания в административном судопроизводств // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2017. №3(30). С. 148.

санкции²⁰⁴. В доктрине это получает выражение в тезисе о многослойности юрисдикционной деятельности ФАС России. Контрольное производство и производство по делам об административных правонарушениях опираются на единый фактический массив данных, но реализуют различные функции (пресечение и санкционирование) и подчиняются различным стандартам доказанности²⁰⁵. Если для фиксации нарушений достаточно установить несоответствие поведения участников обязательным требованиям, то для назначения административного наказания требуется анализ и подтверждение вины конкретного субъекта и оценка соразмерности меры воздействия с совершенным деянием.

В совокупности указанные обстоятельства позволяют охарактеризовать производство по делам об административных правонарушениях в ФАС России в сфере закупок как сложный, многоуровневый процесс, в рамках которого реализуется особый сегмент юрисдикционных полномочий службы - административно-деликтная юрисдикция, развитие которого сопровождается не только ростом объема и сложности рассматриваемых дел, но и усилением требований (доктринальных и судебных) к процессуальной деятельности антимонопольного органа. От ФАС России ожидается реализация деликтного производства таким образом, чтобы обеспечить баланс между эффективностью публичного воздействия и полноценной защитой прав лиц, привлекаемых к административной ответственности.

Проведенный анализ производства по делам об административных правонарушениях в ФАС России в сфере закупок позволяет зафиксировать, что административно-деликтная юрисдикция службы не существует изолированно, а функционально «надстраивается» над уже реализованными контрольными и жалобными полномочиями. При этом административная ответственность по главе

²⁰⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 года №21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 15.01.2026).

²⁰⁵ Спиридонов, П.Е. Теоретические аспекты доказывания в административном процессе // Государственное управление и административный процесс. 2019. №11(108). С. 22.

7 КоАП РФ выступает лишь одной из форм реагирования на нарушения законодательства о контрактной системе наряду с вынесением предписаний, применением обеспечительных мер при рассмотрении жалоб и формированием РНП.

В этой связи для целостной характеристики юрисдикционной деятельности ФАС России в сфере государственных закупок недостаточно рассматривать административную ответственность в отрыве от иных инструментов публично-правового воздействия. Важным представляется необходимость проследить, каким образом административные производства, решения о включении сведений об участниках в РНП и выдаче предписания об устранении нарушений соотносятся друг с другом в рамках одного и того же фактического состава нарушений, в каких случаях они применяются кумулятивно, а где выполняют альтернативные либо взаимодополняющие функции.

Переход к анализу взаимосвязи административной ответственности, функционирования РНП и реализации контрольных полномочий ФАС России позволяет перейти на уровень системного осмысления санкционного контура контрактной системы. Кроме того, необходимо показать его многослойный характер и оценить, достигается ли в рамках действующей модели баланс между эффективностью публичного принуждения и недопущением избыточной, «дублирующей» репрессии в отношении участников закупочных правоотношений.

Взаимосвязь административной ответственности, РНП и контрольных полномочий ФАС России в сфере закупок обнаруживает многослойный характер юрисдикционной деятельности службы, в рамках которой различные по форме и правовой природе меры публично-правового воздействия выстраиваются в единую санкционную «цепочку». Нормативной отправной точкой здесь выступает уже отмеченное сочетание статей 99 и 104–107 Федерального закона № 44-ФЗ, закрепляющих контроль и РНП, с главой 7 КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность за нарушения законодательства о контрактной системе. В результате одна и та же совокупность фактических

обстоятельств - например, необоснованный выбор способа определения поставщика, нарушение требований к содержанию документации или уклонение победителя от заключения контракта - может одновременно породить: решение ФАС России о нарушении Федерального закона № 44-ФЗ и соответствующее предписание, возбуждение дела об административном правонарушении по статьям 7.30.1, 7.30.2 и смежным нормам КоАП РФ, а также вопрос о включении сведений о поставщике в РНП при наличии предусмотренных законом оснований.

В исследованиях неоднократно обращалось внимание на то, что включение в РНП, хотя формально и не отнесено законодателем к мерам административного наказания, по своим последствиям и порядку применения обладает ярко выраженной публично-правовой, «санкционной» природой²⁰⁶. Так, в научной литературе указывается, что РНП вначале использовался как механизм защиты интересов государственных и муниципальных заказчиков, но в дальнейшем трансформировался в своего рода меру административной ответственности: включение в реестр ограничивает гражданскую правосубъектность хозяйствующего субъекта, фактически лишая его доступа к значительной части закупок на двухлетний период, а решение о включении принимается административным органом (ФАС России) в установленной законом процедуре.

Подобную оценку в значительной мере разделяет и судебная практика: Верховный Суд Российской Федерации, анализируя правовую природу РНП, прямо увязывает применяемые антимонопольным органом меры с требованиями Конституции о соразмерности, предсказуемости и недопустимости произвольного применения санкций и указывает, что включение в реестр возможно лишь при всестороннем исследовании обстоятельств, оценке существенности нарушения, степени вины участника и ущерба, причиненного заказчику²⁰⁷.

В этой перспективе административная ответственность по КоАП РФ и включение в РНП предстают как сопоставимые по санкционному эффекту, но

²⁰⁶ См. Чваненко Д.А. Правовая природа реестра недобросовестных поставщиков // Юрист. 2014. № 24. С. 24.

²⁰⁷ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 16.10.2023 № 305-ЭС23-10096 по делу № А40-47485/2022 // СПС «КонсультантПлюс». (дата обращения: 07.01.2026).

различающиеся по адресату и целям меры. Административный штраф, дисквалификация или иные наказания по главе 7 КоАП РФ ориентированы преимущественно на должностное лицо (а в отдельных случаях и на юридическое лицо), выполняя функцию персонализированного реагирования на виновное нарушение обязательных требований. Включение в РНП направлено на самого хозяйствующего субъекта (поставщика, подрядчика, исполнителя) и носит более выраженный превентивно-ограничительный характер, блокируя участие в будущих закупках и тем самым защищая интересы государства и иных участников рынка от потенциально недобросовестного контрагента.

Решающая роль в «связывании» административной ответственности и РНП принадлежит контрольным полномочиям ФАС России по статье 99 Федерального закона № 44-ФЗ, которые выступают исходным звеном всех последующих решений. Рассмотренные материалы показывают, что юрисдикционные полномочия ФАС России наиболее полно проявляются при проведении плановых и внеплановых проверок, а также при рассмотрении жалоб. В рамках этих процедур орган устанавливает обстоятельства нарушения, исследует доказательства и дает правовую оценку поведению соответствующих лиц. Сделанные выводы учитываются при выдаче предписания, возбуждении дела по КоАП РФ и решении вопроса о РНП. Обычно после выявления нарушения Федерального закона № 44-ФЗ ФАС принимает решение и требует его устранить. Если же проверяются действия участника закупки, комиссия выясняет, уклонялся ли он от заключения контракта, ненадлежащим образом исполнял обязательства или представлял недостоверные сведения. В зависимости от установленных обстоятельств решается вопрос о включении сведений в РНП.

Судебная практика подчеркивает, что такая «многослойность» санкционного воздействия допустима лишь при строгом соблюдении критериев вины, существенности нарушения и соразмерности применяемых мер. Показательным примером недопустимости формального подхода при применении РНП служит дело, рассмотренное Судебной коллегией по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации (Определение СКЭС ВС РФ от 16.10.2023 по делу №

А40-47485/2022).

ООО «Ника», признанное победителем электронного аукциона, не подписало контракт в установленный срок в связи с болезнью ответственного сотрудника, однако до составления протокола об уклонении уведомило заказчика о готовности товара, направило скан подписанного контракта и предоставило обеспечение исполнения. УФАС России по Московской области, констатируя лишь сам факт нарушения срока без исследования вопроса о вине поставщика, включило его в РНП. Верховный Суд Российской Федерации признал такое решение незаконным, указав, что антимонопольный орган «не должен ограничиваться формальным установлением факта нарушения и обязан всесторонне исследовать все обстоятельства дела, дать оценку существенности нарушения, степени вины участника, ущербу, нанесенному заказчику», а применяемые меры должны отвечать принципу соразмерности со ссылкой на постановления Конституционного Суда РФ от 30.07.2001 № 13-П и от 21.11.2002 № 15-П.

Данное дело наглядно иллюстрирует роль судебного контроля как необходимого элемента балансировки тройственного комплекса «контроль - РНП - КоАП РФ», предотвращающего превращение публично-правового инструментария закупочного регулирования в механическую систему кумулятивной репрессии, не учитывающей вину и реальные последствия нарушения для публичных интересов.

Интересно отметить, что деятельность ФАС России в сфере закупок можно описать через призму «санкционного контура», где контрольные полномочия, РНП и административная ответственность по КоАП РФ действуют как взаимодополняющие инструменты.

Один эпизод способен повлечь для заказчика несколько последствий. ФАС России может признать нарушение и потребовать отменить протокол, изменить содержание извещения о закупке либо повторить процедуру. После этого решается вопрос об ответственности должностного лица по статье 7.30.1 или 7.30.2 КоАП РФ. Порядок такого дела установлен главами 28 и 29 КоАП. Хотя

основанием часто служат материалы жалобы или проверки, сделанные ранее выводы не переносятся в постановление автоматически, а заново исследуются ФАС России с установлением вины, причинно-следственной связи и возможных оснований освобождения от ответственности и малозначительность деяния виновных лиц. Если самостоятельной оценки нет, суд может отменить постановление УФАС России. Недопустимость подобного формального подхода отмечена в обзоре практики Арбитражного суда Дальневосточного округа, утвержденном постановлением его Президиума от 11 октября 2018 года № 19. В одном из включенных в обзор дел общество внесли в РНП после истечения срока контракта, поскольку оно не приступило к исполнению, а заказчик заявил односторонний отказ.

ФАС России исходила преимущественно из самого факта неисполнения. Суды, однако, установили и другие обстоятельства. Задержка была вызвана необходимостью заменить материалы, о чем поставщик заранее сообщил заказчику. Последний согласился на смену производителя и оформил с обществом дополнительное соглашение. При такой ситуации суды трех инстанций признали решение антимонопольного органа незаконным. Они указали, что статья 104 Федерального закона № 44-ФЗ связывает включение в РНП с умышленным недобросовестным уклонением от исполнения контракта. Вина общества и намерение отказаться от обязательств доказаны не были. Эта позиция отражена в постановлении Арбитражного суда Дальневосточного округа от 19 сентября 2017 года № Ф03-3405/2017 по делу № А37-2801/2016. Суд отметил, что основанием для включения сведений об участнике закупки в РНП является такое уклонение от условий контракта, которое предполагает умышленное недобросовестное поведение. В описанной ситуации поставщик не бездействовал и заранее сообщил о задержке, согласовал замену производителя и подписал с заказчиком дополнительное соглашение.

Аналогично этой ситуации можно говорить о том, что выводы проверки имеют такое же значение для дела об административном правонарушении в сфере государственных закупок. При рассмотрении дела ФАС России проверяет состав

правонарушения, учитывая срок давности и исследуя доводы, заявленные в порядке статьи 25.1 КоАП РФ. Поэтому в таких ситуациях речь идет уже не столько об ответственности определенного должностного лица, сколько об оценке малозначительности совершенного правонарушения.

Встречаются ситуации, когда выводы о наличии нарушений, указанных в актах контроля, автоматически переносятся в постановления о привлечении к административной ответственности; в таких случаях, когда постановление просто воспроизводит акт проверки, суд не получает самостоятельного обоснования вины привлекаемого лица и отменяет принятое процессуальное решение.

В литературе до сих пор остается спорным вопрос о применении нескольких мер ответственности к привлекаемому лицу в связи с одним нарушением. Как правило, такие меры разграничиваются по степени личной ответственности нарушителя от штрафа и дисквалификации до ограничения возможности его дальнейшего участия в государственных закупках ввиду его включения в РНП. С этой точки зрения меры дополняют друг друга, а реестр обеспечивает защиту рынка и бюджета от систематически недобросовестных субъектов²⁰⁸.

Но для участника закупки значение имеет и общий итог. За одним эпизодом административного правонарушения могут последовать предписание, штраф, дисквалификация, а затем двухлетний запрет на участие в закупках. Формально основания и порядок у этих решений различны, фактически же их последствия складываются. Именно поэтому в литературе обращается внимание на строгость такого сочетания, приближающую его к уголовно-правовому и финансовому воздействию. При этом сами меры продолжают применяться в рамках административно-правового и информационного регулирования²⁰⁹.

²⁰⁸ См.: Лазарев Б.М. Административная ответственность. М.: Московский рабочий, 1985; Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственное и материальное исследование). Воронеж, 1970; Кононов П.И. Административное право России: научно-практический курс. М., 2012.

²⁰⁹ См.: Шмелева М.В. Система государственных (муниципальных) закупок: методология и реализация: монография. М.: Юстицинформ, 2021; Балаева О.Н. Эмпирический анализ системы госзакупок в России. М., 2015.

Предлагаются два варианта решения сложившейся ситуации. Включение сведений о недобросовестных поставщиках (подрядчиках, исполнителях) в РНП можно связать только с доказанным умышленным либо тяжким нарушением в сфере закупок. Можно также закрепить критерии, позволяющие учитывать уже назначенные недобросовестному поставщику (подрядчику, исполнителю) меры и не допускать их чрезмерного наложения по одному факту. Оба варианта сохраняют возможность привлечения к ответственности, но требуют оценивать не только каждую санкцию отдельно, но и их совокупный результат.

Первичные материалы формируются при проведении контроля. На этой стадии ФАС устанавливает обстоятельства и собирает документы для возможного дела по КоАП РФ или рассмотрения вопроса о РНП. Неполнота проверки затем отражается на обоснованности следующего решения. Высшая судебная инстанция применительно к РНП потребовала учитывать существенность нарушения, степень вины и причиненный заказчику ущерб. Для административной ответственности это требование не менее важно. Санкция может продолжить контрольную процедуру только тогда, когда выводы ФАС России подтверждаются исследованными доказательствами.

В свете изложенного взаимосвязь административной ответственности, РНП и контрольных полномочий ФАС России может быть охарактеризована как системное единство трех уровней публично-правового реагирования на нарушения в сфере закупок:

- контрольный уровень, на котором реализуются основные юрисдикционные полномочия по выявлению и квалификации нарушений (решения, предписания, обеспечительные меры при жалобах);
- деликтный уровень, выраженный в применении административных наказаний по КоАП РФ к виновным должностным и юридическим лицам;
- ограничительный уровень, воплощенный в институте РНП, который, опираясь на результаты контроля, порождает длительные последствия для участия хозяйствующих субъектов в закупках.

Эффективность и легитимность этой многоуровневой системы во многом

зависят от того, насколько последовательно ФАС России и суды соблюдают критерии существенности и соразмерности на каждом из указанных уровней, избегая как игнорирования действительно опасных нарушений в сфере закупок, так и избыточного, дублирующего санкционирования одного и того же поведения участников сферы закупок различными мерами публичного воздействия.

Рассмотрение взаимосвязи административной ответственности, реестра недобросовестных поставщиков и контрольных полномочий ФАС России позволяет увидеть, что юрисдикционная деятельность службы в сфере закупок представляет собой не набор разрозненных инструментов, а цельный многоуровневый механизм публично-правового реагирования, в рамках которого одно и то же нарушение способно породить комплекс последствий: предписание, штраф (дисквалификацию), включение в РНП. Тем самым существенно возрастает «цена ошибки» как для участников закупок и должностных лиц заказчиков, так и для самой ФАС России: каждый юрисдикционный акт службы - от решения по жалобе до постановления по делу об административном правонарушении или решения о включении в РНП - выходит за пределы индивидуального спора и становится элементом санкционного контура контрактной системы в целом²¹⁰.

Широкие полномочия ФАС России в сфере административной ответственности требуют внешней проверки. Эту задачу выполняет обжалование вынесенных постановлений. Для привлеченного лица оно является способом защитить свои права и оспорить допущенные при рассмотрении дела ошибки. Одновременно проверяется обоснованность санкции и ее соответствие обстоятельствам нарушения.

Результаты обжалования имеют значение и для дальнейшей работы ФАС России. Позиции судов учитываются при проведении контрольных мероприятий, возбуждении новых дел по КоАП РФ и рассмотрении вопроса о включении поставщика в РНП. По этой причине анализ порядка обжалования завершает

²¹⁰ Шмелева М.В. Система государственных (муниципальных) закупок: методология и реализация: монография / М.В. Шмелева; под ред. Е.В. Вавилина. М.: Юстицинформ, 2021. С. 132.

исследование юрисдикционных полномочий антимонопольного органа. Внимание при этом переносится с применяемых мер на способы проверки их законности. Арбитражная практика создает обратную связь: выявленные судами ошибки становятся ориентиром для последующих решений ФАС России.

Обжалование постановлений ФАС России по делам об административных правонарушениях в сфере закупок представляет собой завершающее звено юрисдикционного механизма, обеспечивающее внешнюю проверку законности, обоснованности и соразмерности реализуемой службой административно-деликтной функции. Нормативную основу такого обжалования составляют, во-первых, положения главы 30 КоАП РФ об обжаловании постановлений по делам об административных правонарушениях, закрепляющие общие правила, и, во-вторых, разъяснения самой ФАС России и судебная практика, уточняющие порядок и особенности обжалования постановлений антимонопольного органа в рассматриваемой сфере. Согласно статьям 30.1 и 30.3 КоАП РФ, постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано в суд в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления; для постановлений ФАС по закупочным составам компетентным судом, как правило, выступает районный (городской) суд по месту рассмотрения дела²¹¹.

Содержательно обжалование постановлений ФАС России по делам об административных правонарушениях в сфере закупок направлено на проверку целого ряда аспектов юрисдикционной деятельности службы. В частности, судами осуществляется анализ и оценка соблюдения процессуальных требований, закрепленных в КоАП РФ, в том числе наличие повода и достаточных данных для возбуждения дела, правильность оформления протокола, соблюдение сроков давности и сроков рассмотрения дела, надлежащее уведомление лица о времени и месте заседания, обеспечение ему реальной возможности реализовать права, предусмотренные главой 25 КоАП РФ, а также соблюдение компетенций ФАС России в соответствии со статьей 23.66 КоАП РФ. Возможные нарушения

²¹¹ Панова И.В., Панов А.Б. Административно-процессуальное право: монография. 5-е изд., перераб. и доп. // Гарант (дата обращения: 02.05.2026).

процессуальных требований приводят к признанию постановлений ФАС России незаконными независимо от существования самих нарушений законодательства о закупках. Как показало проведенное нами исследование, чаще всего суды рассматривают в качестве безусловных оснований отмены постановлений по делам об административных правонарушениях ФАС России такие нарушения, как пропуск годичного срока давности привлечения к ответственности, отсутствие доказательств надлежащего уведомления привлекаемому лицу и существенные дефекты протокола.

Наряду с процессуальными аспектами суды анализируют и материальную сторону постановлений ФАС России по делам об административных правонарушениях в сфере закупок. Суды проверяют наличие всех признаков состава административного правонарушения, правильность его квалификации, а также доказанность вины конкретного должностного лица. Именно тогда выявляются ошибки: антимонопольный орган ограничивается ссылкой на факт нарушения Федерального закона № 44-ФЗ (например, установление излишних требований к участникам или неправильный выбор способа закупки) без достаточной привязки к конкретной части статьи 7.30.1 или 7.30.2 КоАП РФ или не конкретизирует, какие именно действия лица привели к нарушению в сфере закупок, в чем именно они выражают объективную сторону состава. Кроме того, антимонопольный орган иногда может игнорировать наличие вины привлекаемых лиц, характер их вины и возможную малозначительность деяния.

Принципиальное значение для пресечения практики кумулятивного назначения административных наказаний в сфере закупок имеет правовая позиция Верховного Суда Российской Федерации, выраженная в Постановлении от 08.08.2025 по делу № 69-АД25-8-К7.

По обстоятельствам данного дела прокуратурой в отношении главного врача автономного учреждения «Центр профессиональной патологии» (Ханты-Мансийский автономный округ - Югра) было возбуждено семь самостоятельных дел об административных правонарушениях по части 1 статьи 7.32.3 КоАП РФ (в прежней редакции) в связи с тем, что учреждение, являясь исполнителем по

договору с ПАО «Самотлорнефтегаз» на проведение периодических медицинских осмотров, заключило договор субисполнения с аффилированной АНО «Центр профпатологии и лабораторной диагностики» без проведения закупки в надлежащей электронной форме, что прокурор квалифицировал как нарушение Закона № 223-ФЗ. По каждому из семи эпизодов УФАС России вынесло отдельное постановление о привлечении к ответственности, и суды трех инстанций отказали в применении ч. 5 ст. 4.4 КоАП РФ, сославшись на то, что правонарушения выявлены органом прокуратуры, а не в ходе государственного контроля в рамках Федеральных законов № 248-ФЗ или № 294-ФЗ.

Верховный Суд Российской Федерации, отменив все нижестоящие судебные акты, указал, что из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2024 № 39-П не следует ограничительного толкования понятия «государственный контроль». Правило, установленное в части 5 статьи 4.4 КоАП РФ согласно которому при выявлении в ходе одного контрольного мероприятия двух и более однородных правонарушений лицу назначается наказание как за одно распространяется на все формы государственного контроля, в том числе прокурорский надзор, поскольку «однозначное понимание статуса прокуратуры как компетентного субъекта госконтроля не может игнорироваться при решении вопроса о распространении льготных условий».

В доктринальном и практическом аспекте особое значение в рамках обжалования приобретают вопросы доказательственной оценки.

Арбитражные суды, рассматривая жалобы на постановления ФАС России о привлечении к административной ответственности, последовательно исходят из того, что орган обязан продемонстрировать полноту и объективность исследования обстоятельств дела. В постановлении по делу об административном правонарушении должно быть раскрыто, каким образом содержащиеся в этих документах сведения подтверждают все элементы конкретного состава административного правонарушения по КоАП РФ. Отсутствие анализа доводов привлекаемых лиц, игнорирование заявленных ими ходатайств либо немотивированный отказ в признании правонарушения малозначительным суды

расценивают как нарушение права лица на справедливое административное разбирательство и рассматривают в качестве основания для отмены постановления.

Практика обжалования постановлений ФАС России вместе с тем выполняет корректирующую функцию в отношении санкционной политики контрольного органа. Судя по опубликованным обзорам судебной практики и отдельным судебным решениям, можно констатировать, что в них отражены случаи снижения судами размеров административных штрафов либо их замена предупреждением при наличии смягчающих обстоятельств и при отсутствии неблагоприятных последствий для бюджета. Такие решения принимаются, несмотря на формально предусмотренный законом штраф в виде санкции. Также встречаются дела, в которых прямо указывается на недопустимость автоматического применения положений о дисквалификации при повторности в соответствии с частью 10 статьи 7.30.2 КоАП РФ.

Особого рассмотрения требует соотношение судебного контроля с внутриведомственными механизмами пересмотра актов ФАС России. В отличие от решений и предписаний, выносимых по делам в сфере защиты конкуренции в порядке Закона № 135-ФЗ и подлежащих апелляционному пересмотру в коллегиальных органах ФАС России, постановления по делам об административных правонарушениях, как правило, обжалуются непосредственно в суд, а специальная процедура обязательного внутриведомственного пересмотра для них не предусмотрена.

Тем не менее ФАС России, анализирует судебные акты по отмененным постановлениям по делам об административных правонарушениях в сфере закупок, регулярно готовит обзоры и методические письма, в которых обобщает судебную практику в части отмены административных производств указанием на следующие основания: недостаточная конкретизация состава, игнорирование доводов привлекаемого лица, неправильное исчисление сроков давности привлечения к ответственности, несоблюдение прав привлекаемых лиц). Таким образом, судебная практика по обжалованию постановлений решений ФАС

России по административным делам в сфере закупок становится одним из ключевых источников для корректировки юрисдикционной практики службы.

Обжалование поэтому влияет не только на уже принятое постановление, но и на последующую работу ФАС России. При подготовке нового дела должностное лицо должно проверить доказательства, установить вину и обосновать выбранную санкцию. Судебный контроль завершает разрешение конфликта, возникшего в сфере закупок.

Связь правовых средств прослеживается и по материалам административных дел. Федеральный закон № 44-ФЗ определяет правила закупки, КоАП РФ устанавливает ответственность за их нарушение, а нормы о РНП регулируют применение особого ограничения к поставщику. Один случай может последовательно рассматриваться в нескольких процедурах. Сначала ФАС России разрешает жалобу или проводит проверку, затем выдает предписание, возбуждает административное дело либо рассматривает вопрос о внесении сведений в реестр. Основные составы закупочных нарушений закреплены в главе 7 КоАП РФ.

К ним относятся, в частности, составы статей 7.30.1 и 7.30.2 КоАП РФ. Законодатель связывает ответственность с тем этапом, на котором произошло нарушение. Одни требования действуют при планировании закупки, другие относятся к выбору поставщика и заключению контракта. Самостоятельные нарушения возможны при исполнении обязательств, изменении условий или расторжении договора.

Такое деление имеет практическое значение. Оно позволяет определить не только момент нарушения, но и охраняемый интерес, которому причиняется вред. В зависимости от обстоятельств речь может идти об ограничении конкуренции, сокрытии обязательной информации, неэффективном расходовании средств или нарушении прав субъектов малого и среднего предпринимательства.

Размер взыскания в ряде случаев рассчитывается, исходя из начальной максимальной цены либо цены заключенного контракта. Благодаря этому штраф учитывает стоимость закупки. Вместе с тем одна и та же формула при крупных суммах способна привести к наказанию, тяжесть которого уже не соответствует

самому нарушению. Сложность закупочных правил и их регулярное изменение дополнительно увеличивают такой риск. Отсюда возникает обсуждаемый в литературе вопрос о чрезмерно жестком характере отдельных санкций.

Однако при высокой стоимости контракта наказание может оказаться чрезмерным по отношению к характеру допущенного нарушения. Вероятность подобного результата возрастает из-за сложности и частых изменений закупочного законодательства. Именно с этим связан обсуждаемый в научной литературе риск излишне репрессивного применения административных санкций. Самого наличия подробно сформулированных составов и санкций недостаточно для справедливой работы системы. Не меньшее значение имеет то, как соответствующие нормы применяются ФАС России и проверяются арбитражными судами. Предсказуемость ответственности зависит от качества собранных доказательств, установления вины, оценки обстоятельств дела и выбора соразмерного наказания. По этой причине административная и судебная практика постоянно воздействуют друг на друга. Особого внимания заслуживает объем полномочий, сосредоточенных в ФАС России. Статья 23.66 КоАП РФ относит к ведению антимонопольного органа основные дела о закупочных нарушениях, предусмотренных главой 7 Кодекса.

Во многих случаях вопрос о возбуждении дела возникает после рассмотрения жалобы или проведения контрольного мероприятия в рамках Федерального закона № 44-ФЗ. К этому моменту ФАС России уже располагает документами, подтверждающими обстоятельства нарушения. Предварительный сбор материалов выполняет гарантийную функцию. Дело возбуждается не на основании предположения, а с опорой на сведения, полученные в ходе установленной процедуры. Однако качество административного производства в таком случае непосредственно зависит от полноты предшествующей проверки. Если важные обстоятельства не были исследованы на контрольной стадии, этот недостаток может сохраниться и при решении вопроса об ответственности. Сосредоточение перечисленных полномочий в одном органе дает ФАС России возможность вести дело последовательно. Обнаружив нарушение, служба может

потребовать его устранения, а затем рассмотреть вопрос об ответственности виновного должностного лица. Между отдельными решениями при таком порядке сохраняется фактическая и правовая связь.

У этой модели есть и уязвимая сторона. Один орган выявляет нарушение, дает ему первоначальную квалификацию, возбуждает административное дело и впоследствии рассматривает его. Поэтому особую роль приобретают право лица на защиту, распределение функций между должностными лицами ФАС России и возможность судебной проверки итогового постановления. Материалы жалобы или проверки могут послужить поводом для возбуждения дела по КоАП РФ, однако они не подтверждают состав правонарушения автоматически. Нарушение требований Федерального закона № 44-ФЗ сначала получает оценку в рамках закупочного контроля. После возбуждения административного дела требуется ответить уже на другие вопросы. Кто совершил вменяемое деяние? В чем именно оно выразилось? Можно ли поставить наступившие последствия в связь с действиями этого лица и подтверждается ли его вина? Ответы должны основываться на материалах самого административного производства.

Предыдущий вывод комиссии принимается во внимание, но заново проверяется при рассмотрении дела по КоАП РФ. В протоколе описывается конкретное деяние, нарушающее требования Федерального закона № 44-ФЗ и указываются подтверждающие его факты. Для этого используются данные ЕИС в сфере закупок и документы, предоставленные электронной площадкой и самим заказчиком. Их сопоставление помогает ФАС России восстановить ход событий. Неточное описание нарушения, ошибка в определении субъекта или отсутствие доказательств вины привлекаемого лица могут привести к отмене постановления. Протокол поэтому имеет самостоятельное значение и не должен повторять акт проверки.

Обращает на себя внимание и различие в порядке рассмотрения дел. Решение по жалобе принимает комиссия, тогда как дело по КоАП РФ, как правило, рассматривается единолично. Между тем именно во втором случае возможно назначение наказания конкретному лицу. Для сложных дел

дополнительное обсуждение материалов несколькими должностными лицами могло бы стать еще одной гарантией от ошибки. Речь идет не столько об изменении внутренней организации ФАС России, сколько о защите лица от односторонней оценки обстоятельств. Меры, применяемые антимонопольным органом, возникают на разных этапах одного процесса. По итогам контроля может быть выдано предписание об устранении нарушения. Если установлены признаки административного правонарушения, решается вопрос о наказании по КоАП РФ. Включение в РНП имеет иное основание и другое последствие: поставщик на установленный срок утрачивает доступ к закупкам. В перечень административных наказаний РНП не входит, однако для хозяйствующего субъекта такое решение означает длительное ограничение деятельности и предупреждает его повторное недобросовестное участие в закупках.

Одного факта неисполнения контракта для применения этой меры недостаточно. Исследованию подлежат причины нарушения, действия самого поставщика, наличие его вины и последствия для заказчика. Именно на необходимость такой проверки обращают внимание Верховный Суд Российской Федерации и арбитражные суды. Оценка совместного применения различных мер остается неоднозначной. С одной точки зрения, предписание, штраф, дисквалификация и РНП имеют разное назначение, поэтому могут дополнять друг друга. Сторонники другого подхода предлагают учитывать, что все названные последствия возлагаются на одного участника и могут быть связаны с одним нарушением.

За таким нарушением могут последовать предписание, штраф, дисквалификация и исключение поставщика из закупок на два года. В совокупности эти последствия иногда оказываются чрезмерными, хотя каждая мера по отдельности имеет предусмотренное законом основание.

Этот общий результат нельзя оставлять без оценки. Иначе формально законные меры создадут для участника нагрузку, не соответствующую тяжести совершенного им нарушения.

Право на обжалование постановления закреплено главой 30 КоАП РФ. Суд проверяет, на каком основании возбуждено дело, соблюдены ли сроки и могло ли лицо защищать свои интересы. Проверке подлежат также квалификация, вина, малозначительность и размер наказания. Акт контроля учитывается вместе с другими материалами, но не служит готовым доказательством виновности.

Подобная оценка необходима и тогда, когда ФАС устанавливает несколько однотипных эпизодов. Отдельно взятый штраф может соответствовать санкции статьи, а сумма взысканий оказаться чрезмерной. Суду в такой ситуации приходится учитывать итоговые последствия для привлеченного лица.

Отмена постановления отражается на последующей практике ФАС России. Антимонопольный орган корректирует содержание протоколов, внимательнее рассматривает возражения и подробнее объясняет выбор санкции. Эти же судебные позиции учитываются при решении вопроса о РНП.

Правовая основа такой деятельности складывается из нескольких актов. Федеральный закон № 44-ФЗ регулирует проведение закупок, глава 7 КоАП РФ устанавливает ответственность, а статья 23.66 определяет компетенцию ФАС России. На их основании служба проводит контроль, рассматривает административные дела и ведет РНП.

Эффективность юрисдикционной деятельности ФАС России, в том числе в части реализации административной ответственности, не может оцениваться вне связи с внешним судебным контролем: только в их взаимодействии - когда ФАС России активно использует потенциал главы 7 КоАП РФ, а суды корректируют и направляют эту активность в русло реализации принципов виновности, соразмерности и справедливого процесса - возможно достижение целевой установки контрактной системы: сочетания жесткого пресечения действительно опасных нарушений с недопущением избыточного репрессивного давления, подавляющего инициативу заказчиков и конкуренцию на рынке.

В рамках проведенной работы мы убедились в следующем:

Деликтные полномочия ФАС России образуют вторую группу юрисдикционных полномочий согласно классификации § 1 Главы 1: их цель

состоит в применении мер административной ответственности к конкретным виновным лицам.

В рассматриваемой конструкции все четыре конститутивных признака административной юрисдикции проявляются в полном объеме: в качестве конфликтного основания выступает деликт (нарушение законодательства о контрактной системе), правовая оценка воплощается в квалификации по составам статей 7.30.1–7.30.2 КоАП РФ, итогом становится индивидуальное обязательное постановление о привлечении к ответственности, а возможность государственного принуждения реализуется через назначение штрафа, дисквалификации и иных мер административного воздействия.

Материалы рассмотрения жалоб и результаты контрольных мероприятий обладают двойственной юридической природой. С одной стороны, решение по жалобе и предписание выступают самостоятельными юрисдикционными актами, формирующими третью, «контрольную» группу полномочий ФАС России; с другой - они служат поводами и доказательной базой для возбуждения дел по КоАП РФ. Рассмотренные полномочия ФАС России действуют не обособленно, а образуют общую процессуальную конструкцию. Рассмотрение жалобы обеспечивает разрешение возникшего спора, выдача предписания и включение сведений в РНП связаны с восстановлением или изменением правового состояния, а производство по КоАП РФ служит привлечению виновных лиц к ответственности. Взаимосвязь этих трех направлений обеспечивает полный цикл реагирования ФАС России на нарушения в контрактной системе.

Предложенная в исследовании типология учитывает способ выявления нарушения и показывает распределение функций внутри данного цикла. Жалобное производство становится основным источником материалов по нарушениям, допущенным при рассмотрении и оценке заявок, заключении контракта и работе оператора электронной площадки.

Установление нарушения в решении антимонопольного органа по жалобе или в акте проверки не создает автоматически состава правонарушения: в рамках производства по делам об административных правонарушениях ФАС России

обязана самостоятельно установить вину конкретного лица, причинно-следственную связь и отсутствие обстоятельств, исключающих ответственность.

Анализ юрисдикционной деятельности ФАС России, проведенный в § 1–4 настоящей главы, позволяет сформулировать авторские предложения по совершенствованию действующего регулирования. Каждое из них обосновывается по единой схеме: (1) конкретный дефект регулирования; (2) почему действующие средства его не устраняют; (3) почему предлагаемое решение не создает новых дисбалансов; (4) риски предложения и способы их нейтрализации. Особое внимание уделяется трем предложениям, которые затрагивают конкурирующие конституционно значимые ценности.

1. Нормативная типизация нарушений по признаку «существенности»

Дефект регулирования. Действующая редакция статей 7.30.1 и 7.30.2 КоАП РФ не разграничивает существенные нарушения, способные причинить реальный ущерб конкуренции или бюджету, от технических нарушений (нарушения сроков публикации, незначительные расхождения в документации). Суды применяют малозначительность (статья 2.9 КоАП РФ) без единого стандарта.

Почему действующие средства не решают проблему. Норма о малозначительности имеет оценочный характер и применяется единообразно: в одних регионах суды признают малозначительными однотипные нарушения, в других – нет, что нарушает принцип равенства субъектов перед законом.

Предлагаемое решение. Внести в Примечание к статье 7.30.1 КоАП РФ критерий «существенного нарушения»: нарушение считается существенным, если оно ограничивало конкуренцию хотя бы одного потенциального участника или повлекло завышение цены контракта более чем на 10% НМЦК. Аналогичный подход применяется в части 4 статьи 15.15.3 КоАП РФ применительно к бюджетным нарушениям.

Риски и их нейтрализация. Основной риск – произвольное применение количественного порога. Его нейтрализация: пороговое значение формируется, исходя из медианного размера ущерба по делам ФАС России за 2020–2024 годы; применение порога подлежит мотивировке в постановлении ФАС России.

Предложение не ограничивает доступ участников к защите и не создает дисбаланса компетенций.

2. Обеспечительный взнос за подачу жалобы: обоснование и ограничения Дефект регулирования. Искусственное затягивание закупочных процедур через подачу жалоб наносит прямой ущерб заказчикам (расходы на проведение повторных процедур, срыв сроков поставок социально значимых товаров и выполнение задач национальных проектов) и добросовестным участникам (потери от приостановки уже завершенных процедур). Действующий механизм «надлежащего заявителя», ограничил число субъектов, однако не устранил возможность системного злоупотребления жалобным производством теми, кто формально имеет право жаловаться.

Почему действующие средства не решают проблему. Специальная ответственность за заведомо необоснованную жалобу в действующем КоАП РФ отсутствует. Гражданско-правовые иски о взыскании убытков с «жалобщиков» крайне редки и почти никогда не удовлетворяются: суды указывают, что реализация права на жалобу, по сути, не является противоправным действием. Тем самым экономическое стимулирование добросовестного поведения заявителя в действующем регулировании отсутствует полностью.

Предлагаемое решение. Введение обеспечительного взноса за подачу жалобы²¹² суммой, дифференцированной в зависимости от НМЦК закупки. Предлагаемая модель предусматривает: (а) взнос возвращается заявителю в полном объеме при признании жалобы обоснованной или при отзыве жалобы до начала заседания комиссии; (б) взнос не возвращается при признании жалобы необоснованной или при отказе в рассмотрении; (в) размер взноса составляет не более 0,1% НМЦК, но не менее 5 000 рублей и не более 50 000 рублей. Подобная система функционирует в досудебных процедурах по обжалованию решений налоговых органов в ряде юрисдикций (например, в Германии - Vorschuss при обжаловании государственных закупок в суде по торговым делам).

²¹² Некоторые авторы предлагают установление государственной пошлины за рассмотрение жалобы. Например, Соловьев, М.С. О порядке разрешения споров в рамках федеральной контрактной системы // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 4. С. 17–22.

В германской системе государственных закупок досудебный контроль законности закупочных процедур осуществляется Камерами по вопросам размещения заказов (Vergabekammern) - специализированными квазисудебными административными органами первой инстанции, действующими на основании §155–184 Закона против ограничений конкуренции (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB). Возбуждение проверочного производства (Nachprüfungsverfahren) осуществляется исключительно по заявлению участника закупки, которому причинен или угрожает ущерб вследствие нарушения закупочного законодательства (§ 160 Abs. 2 GWB). Принципиально важным элементом данной системы является институт авансового вноса (Kostenvorschuss): в соответствии с § 182 GWB и § 16 Закона об административных расходах (Verwaltungskostengesetz) от заявителя требуется предварительная уплата аванса в размере минимальной ставки пошлины, которая составляет не менее 2 500 евро; при этом итоговая пошлина, как правило, не превышает 50 000 евро (в исключительных случаях - до 100 000 евро) и определяется в зависимости от цены контракта и сложности дела. Ключевым принципом распределения расходов является принцип «проигравший платит» (Kostentragungspflicht): расходы несет та сторона, против которой вынесено решение. Если же заявитель отзывает жалобу до вынесения решения, с него взыскивается лишь половина ставки пошлины. Если заявление признается обоснованным и заявитель выигрывает дело, уплаченный аванс возвращается, а расходы возлагаются на заказчика-нарушителя²¹³.

Германская модель Kostenvorschuss демонстрирует функциональную идентичность с предлагаемым механизмом вноса при подаче жалобы в российской контрактной системе: финансовый барьер при обращении служит фильтром против злоупотребления правом на жалобу, одновременно не лишая добросовестного заявителя возможности защиты - при обоснованности требований взнос подлежит возврату, а бремя расходов перекладывается на

²¹³ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). § 182. // URL: <https://dejure.org/gesetze/GWB/182.html> (дата обращения: 02.05.2026)

нарушителя. Размеры предлагаемого нами взноса (не менее 5 000 рублей и не более 50 000 рублей, но не более 0,1% НМЦК) являются существенно более умеренными по сравнению с германским аналогом и не создают несоразмерного препятствия для реализации права на обжалование.

Почему предложение не создает новых дисбалансов. Предложение было бы недопустимым, если бы взнос создавал непреодолимый барьер для доступа к защите. Именно поэтому конструкция предполагает: первое - освобождение субъектов малого и среднего предпринимательства и физических лиц от взноса при жалобах на закупки у СМСП (что соответствует части 3 статьи 55 Конституции РФ о допустимости ограничений только в той мере, в какой это необходимо); второе - правило «возврата при обоснованности», которое не штрафует добросовестных заявителей, а лишь создает имущественный стимул для рационализации жалобной активности; третье - невысокий абсолютный размер взноса (максимум 50 000 рублей), который для коммерческого участника, реально претерпевшего ущерб от действий заказчика, не является значимым препятствием.

Риски и их нейтрализация. Риск 1: снижение числа обоснованных жалоб в связи с нежеланием участников нести пусть даже возвратные расходы. Нейтрализация: проведение пилотного мониторинга за 12 месяцев после введения взноса с анализом динамики доли обоснованных жалоб в целевых категориях; при снижении доли более чем на 15% - автоматический пересмотр порогов. Риск 2: злоупотребление заказчиками процедурой признания жалобы «необоснованной» с целью удержания взноса. Нейтрализация: обжалование решений ФАС России в арбитражном суде сохраняется в полном объеме; при последующей отмене решения ФАС России судом взнос подлежит возврат.

3. Специальная ответственность за заведомо необоснованную жалобу: разграничение составов

Дефект регулирования. Серийная подача заведомо необоснованных жалоб как инструмент недобросовестной конкуренции остается безнаказанной. Участник-конкурент может систематически направлять в ФАС России жалобы, лишённые правового основания, преследуя единственную цель - приостановить закупку

конкурента и вывести его из тендерной гонки. Действующий КоАП РФ не содержит состава «злоупотребление правом на жалобу» или близкого к нему.

Принципиальное разграничение трех категорий жалоб. Прежде чем обосновывать введение специальной ответственности, необходимо провести четкую таксономию, на которой должна строиться любая регулятивная мера. Необоснованная жалоба - жалоба, доводы которой по существу не подтверждены, однако заявитель добросовестно полагал их обоснованными; такие жалобы являются нормальным проявлением состязательности, не требуют санкции и обеспечиваются лишь взносом (предложение № 2). Отклоненная жалоба - жалоба, которая не была принята к рассмотрению из-за нарушения формальных требований (ненадлежащий заявитель, пропуск срока); она также не требует санкции. Заведомо недобросовестная жалоба - жалоба, поданная лицом, которое осознает отсутствие каких-либо правовых оснований и преследует цель навредить заказчику или конкуренту; только в отношении этой категории возможна специальная ответственность.

Почему действующие средства не решают проблему. Злоупотребление правом на жалобу не образует ни одного из действующих составов КоАП РФ. Привлечение виновных лиц по статье 17 Закона о защите конкуренции (недобросовестная конкуренция) теоретически возможно, но на практике крайне затруднено: доказать, что жалоба подана именно с целью ограничения конкуренции, а не вследствие добросовестного заблуждения, практически невозможно без прямых доказательств умысла.

Предлагаемое решение и его пределы. Предлагается дополнить статью 7.30.1 КоАП РФ частью 12 следующего содержания: «Подача жалобы в орган контроля в сфере закупок лицом, заведомо осведомленным об отсутствии нарушения, с целью приостановления закупочной процедуры, - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 10 000 до 50 000 рублей, на должностных лиц - от 30 000 до 100 000 рублей, на юридических лиц - от 100 000 до 500 000 рублей». Конститутивными признаками состава выступают: заведомость (прямой умысел), поскольку лишь умышленное злоупотребление

обосновывает санкцию; специальная цель - приостановление закупки или устранение конкурента.

Почему предложение не создает новых дисбалансов. Эффект «охлаждения» (когда добросовестные участники боятся жаловаться из-за риска санкции) возникает при двух условиях: (а) когда ответственность наступает за необоснованную, а не за заведомо необоснованную жалобу; (б) когда субъективная сторона (умысел) не является обязательным элементом состава. Предлагаемая конструкция исключает оба фактора: ответственность наступает исключительно при прямом умысле и только при наличии специальной цели. Для добросовестного участника, который жалуется на действительно замеченное нарушение, риск привлечения к ответственности по предлагаемой норме равен нулю, поскольку он не осознает отсутствия правовых оснований и не преследует цели устранить конкурента.

Риски и их нейтрализация. Риск 1: сложность доказывания умысла. Нейтрализация: возбуждение дела по предлагаемой норме возможно только при наличии прямых доказательств - переписки, свидетельских показаний, повторного злоупотребления (три и более идентичных жалобы по одному и тому же заказчику в течение шести месяцев как самостоятельный признак умысла). Риск 2: использование нормы заказчиками в качестве давления на участников. Нейтрализация: право на возбуждение дела принадлежит только ФАС России (не заказчику), что исключает инициирование преследования непосредственно стороной спора.

4. Дифференцированный предметный приоритет предписаний ФАС России над актами Казначейства

Дефект регулирования. Как показано в § 2 настоящей главы, часть 22 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ закрепляет «автоматический» приоритет предписаний ФАС России при наличии нескольких решений органов контроля по одной и той же закупке. Однако судебная и правоприменительная практика (кейсы 1–3 § 2) демонстрирует, что эта норма фактически работает только при прямом противоречии предписаний по идентичному предмету. При «разноплановой»

параллельной юрисдикции (ФАС России оценивает конкурентность процедуры, Казначейство - бюджетную классификацию расходов) коллизия не покрывается частью 22 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ и остается без нормативного разрешения.

Почему действующие средства не решают проблему. Действующее регулирование не различает две принципиально разные ситуации. Первая: оба органа оценивают одно и то же действие заказчика по разным правовым основаниям - здесь «автоматического» приоритета быть не может, поскольку один орган не уполномочен подменять другой в его предметной сфере. Вторая: оба органа делают взаимоисключающие выводы об одном и том же факте - именно здесь и необходим нормативно закрепленный механизм разрешения коллизии, которого сейчас нет. Смещение этих двух ситуаций в текущей редакции части 22 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ порождает правовую неопределенность.

Предложение не сводится к «административному подчинению» Казначейства ФАС России. Предлагаемый механизм строится не на иерархическом подчинении одного органа другому, а на разграничении предметных зон юрисдикции с четко очерченными пределами приоритета. В части оценки законности закупочной процедуры (правомерность определения способа закупки, соответствие документации требованиям конкурентности, законность применения ч. 5 ст. 24 Федерального закона № 44-ФЗ о закупке у единственного поставщика) ФАС России является специализированным органом с исключительной компетенцией, и ее выводы в данной части должны быть приоритетны по правилу приоритета общего закона над частным. В части оценки правомерности расходования бюджетных средств (правильность применения статей бюджетной классификации, соответствие суммы обязательств бюджетным ассигнованиям) Казначейство, напротив, является специализированным органом - и именно его выводы в данной части должны быть защищены от произвольного «перекрытия» предписанием ФАС России.

Предлагаемое решение. Изложить часть 22 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ в следующей редакции: «В части оценки законности закупочных

процедур, определения поставщика и формирования закупочной документации при наличии нескольких решений различных органов контроля по одной и той же закупке применяются решения ФАС России. В части оценки правомерности расходования бюджетных средств и применения бюджетной классификации - решения Федерального казначейства. При возникновении коллизии в зоне пересечения предметных компетенций органы обязаны инициировать согласительную процедуру. Впредь до достижения согласования исполнение обоих предписаний приостанавливается». Дополнительно необходимо нормативно закрепить обязанность взаимного уведомления органов при параллельной проверке одного заказчика.

Почему предложение не создает дисбаланса. Предложение решает вопрос «кто уполномочен на оценку конкретного факта по конкретному основанию». Такой подход соответствует принципу специализации в административном праве и полностью согласуется с разграничением предметов ведения обоих органов, зафиксированным в ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ и Положениях о ФАС России и Казначействе.

Риски и их нейтрализация. Риск 1: затягивание согласительной процедуры и остановка закупочного процесса. Нейтрализация: установить предельный срок согласования - не более 10 рабочих дней. Риск 2: использование ФАС России «приоритета» для блокирования бюджетного контроля. Нейтрализация: предметная сфера «приоритета ФАС России» ограничена исключительно закупочными процедурами и не распространяется на оценку бюджетной классификации, что нейтрализует риск бесконтрольного расширения административного усмотрения ФАС России.

Проведенный в §§ 1–4 анализ позволяет охарактеризовать юрисдикционный механизм ФАС России в сфере закупок как многоуровневую систему, в которой жалобное производство, контрольные мероприятия, институт РНП и деликтное производство образуют единый функциональный цикл. Три группы юрисдикционных полномочий - разрешение спора (§ 1), восстановление правового состояния (§§ 2–3) и применение ответственности (§ 4) - реализуются

последовательно и взаимосвязано, обеспечивая полноту охвата нарушений на всех стадиях закупочного цикла.

Как показал проведенный анализ, в каждой из форм юрисдикционной деятельности существует существенный системный недостаток, который заключается в том, что в действующем нормативном регулировании есть пробелы, касающиеся межведомственной координации, разделения схожих по содержанию мер публичного воздействия, а также закрепления процессуальных гарантий участников.

Разработанные нами в настоящем разделе предложения направлены на преодоление указанных недостатков и нацелены на сохранение баланса между публичным интересом эффективности контроля за государственными закупками и закрепленными Конституцией правами заказчиков, заключающимися в доступности правовой защиты и предсказуемости публично правовых последствий.

С теоретической точки зрения полученные результаты подтверждают сформулированный ранее вывод (см. Главу 1) о том, что ФАС России наделена полноценными юрисдикционными полномочиями в сфере государственных закупок, для которых характерны следующие конституционные признаки. К ним относятся наличие конфликтного основания, осуществление правовой оценки, вынесение индивидуального властного акта и обеспеченность его исполнения механизмами государственного принуждения.

Взаимосвязанность трех групп полномочий, процессуальный механизм «трансмиссии» материалов и многоуровневая система судебного контроля отличают эту модель от надзорно-контрольной деятельности иных федеральных органов исполнительной власти и позволяют квалифицировать ее как специализированную административно-юрисдикционную систему в сфере закупок.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В рамках диссертационного исследования была поставлена и реализована цель комплексного теоретико-правового анализа юрисдикционных полномочий ФАС России в сфере государственных закупок, основанного на разработанной авторской концепции административной юрисдикции и модели юрисдикционных полномочий. Исследование охватило как общетеоретические аспекты (содержание и соотношение ключевых категорий, структуру юрисдикционных полномочий, их нормативное оформление), так и прикладной уровень реализации полномочий ФАС России в конкретных процедурах, таких как жалобное производство, реализация контрольные мероприятий, ведение реестра недобросовестных поставщиков и производство по делам об административных правонарушениях.

Проведенное в первой главе исследование позволило, прежде всего, дифференцировать и выстроить в иерархическую систему категории «административная юрисдикция», «административно-юрисдикционная деятельность» и «юрисдикционные полномочия», которые в современной доктрине административного права нередко используются как взаимозаменяемые. В ходе исследования потребовалось уточнить соотношение трех близких понятий. Первое из них - административная юрисдикция - раскрывает общую возможность публичной власти рассматривать и разрешать правовые конфликты. Однако наличие такой возможности еще не описывает действия, совершаемые при разбирательстве конкретного дела. Для этого используется понятие административно-юрисдикционной деятельности, охватывающее весь ход производства, начиная со сбора материалов и заканчивая принятием решения.

Иной смысл имеют юрисдикционные полномочия. Через них устанавливается, какие категории дел переданы определенному органу и какими средствами он располагает при их разрешении. Принятое решение обязательно для участников, а его исполнение поддерживается государственным принуждением. Разграничение этих понятий потребовалось не только для уточнения терминологии. Оно позволило сосредоточить дальнейший анализ на

конкретных полномочиях ФАС России, а не на административной юрисдикции вообще.

Установлено, что предлагаемое разграничение выполняет рабочую, а не описательную функцию: оно дает критерий, с помощью которого одни полномочия антимонопольного органа включаются в юрисдикционный сегмент его компетенции, а другие из него исключаются. Проверка критерия на конкретном материале контрактной системы показала, что выдача предписания и включение сведений в реестр недобросовестных поставщиков являются самостоятельными юрисдикционными полномочиями, контрольное мероприятие приобретает юрисдикционный характер лишь на стадии оформления его результатов и выбора меры реагирования, а согласование заключения контракта с единственным поставщиком остается разрешительным полномочием. Практическое значение такой квалификации состоит в том, что от нее зависят объем процессуальных гарантий, предоставляемых лицу в рамках каждого из производств, и момент, с которого эти гарантии подлежат обеспечению.

На этой методологической основе сформулировано авторское определение юрисдикционных полномочий ФАС России как особой формы публично-властных полномочий, призванных разрешать публично-правовые споры посредством правовой оценки действий сторон регулируемых отношений, принятия обязательных индивидуальных решений и обеспечения исполнения таких решений с применением принудительной силы государства. К конститутивным отнесены: наличие конфликтного основания (правового спора или деликта); осуществление правовой оценки фактических обстоятельств и поведения участников; принятие обязательного индивидуального акта (решения, предписания, постановления); реальная обеспеченность этого акта возможностью применения мер государственного принуждения. К типичным признакам отнесены: состав участников, вид конфликта, процессуальная форма и др. Установлено, что такие признаки могут варьироваться, не затрагивая сущностной природы полномочия. Доказано, что только совокупность конститутивных признаков имеет определяющее значение для квалификации полномочия как

юрисдикционного и служит критерием его разграничения с контрольными, надзорными и иными полномочиями

Предложенная структурная (уровневая) модель юрисдикционных полномочий ФАС России и их классификация по характеру разрешаемого конфликта и правовому результату позволили представить компетенцию антимонопольного органа как целостный механизм публично-властного воздействия. В рамках исследования юрисдикционные полномочия были разделены на три основные группы. Первая связана с разрешением спора между участником закупки и заказчиком и реализуется при рассмотрении жалобы. Вторая охватывает меры, с помощью которых восстанавливается нарушенное правовое состояние или изменяется положение соответствующего субъекта. К ним относятся выдача предписаний, включение сведений в РНП и применение иных публично-правовых ограничений. Третью группу образуют полномочия по привлечению виновных лиц к административной ответственности за нарушения, предусмотренные главой 7 КоАП РФ.

Каждая из названных групп имеет собственные основания и осуществляется по отдельным процессуальным правилам. Различаются и последствия принимаемых ФАС решений. В одном случае разрешается возникший спор, в другом устраняется нарушение или меняется правовое положение его участника, в третьем применяется административное наказание. Вместе с тем данные полномочия обладают общими признаками юрисдикционной деятельности.

Названные группы не существуют изолированно друг от друга. Решение, принятое в одной процедуре, может повлечь начало следующей. В результате возникает последовательная цепочка реализации полномочий ФАС России.

Порядок их регулирования менялся вместе с развитием законодательства о закупках. Сначала нормативные акты определяли преимущественно положение ФАС, ее задачи и пределы компетенции. Затем в Федеральном законе № 44-ФЗ и КоАП РФ были подробно урегулированы отдельные процедуры. Распространение электронных закупок потребовало учитывать работу ЕИС и совершение юридически значимых действий в электронной форме.

Полномочия ФАС России регулируются не только законодательством о контрактной системе. При разрешении конкретных дел применяются нормы КоАП РФ, а также положения гражданского, бюджетного и процессуального законодательства. Порядок работы антимонопольного органа уточняется в приказах, регламентах, методических письмах и разъяснениях. Эти документы определяют действия должностных лиц в ситуациях, которые недостаточно подробно урегулированы законом.

По этой причине их практическое значение нередко выходит за рамки обычного организационного регулирования. Именно на ведомственном уровне появляются дополнительные условия принятия и рассмотрения жалоб, правила выбора мер реагирования и используемые на практике требования к доказательствам. Одним из примеров является критерий «надлежащего заявителя». Хотя соответствующее понятие прямо не закреплено в законе, оно влияет на возможность обращения за административной защитой. В результате правоприменительная практика не только разъясняет законодательные нормы, но и фактически дополняет существующий порядок реализации полномочий ФАС России.

Во второй главе общетеоретические положения рассматриваются применительно к отдельным процедурам. Первой из них является жалобное производство, которое служит основным способом обращения к юрисдикции антимонопольного органа. До подачи жалобы разногласия между участником закупки, заказчиком, оператором электронной площадки или другим субъектом существуют как фактический конфликт.

После поступления жалобы она становится предметом рассмотрения ФАС России. Однако для начала производства одного несогласия участника с действиями заказчика недостаточно. Проверяется, вправе ли заявитель обжаловать закупку, соблюден ли установленный срок и содержит ли обращение необходимые сведения. Также учитываются предусмотренные законом основания для возвращения жалобы.

Обращение подается по инициативе заинтересованного лица, но дальнейшая

проверка не ограничивается защитой только его интересов. ФАС России одновременно оценивает соблюдение конкуренции и например, законность расходования бюджетных средств. В этом проявляется сочетание частной инициативы с публичными задачами антимонопольного контроля.

Отдельный вопрос связан с положением заявителя. На практике ему может потребоваться подтвердить соответствие требованиям, предъявляемым заказчиком к участником закупки: наличие лицензии, членство в саморегулируемой организации либо опыт выполнения сопоставимых контрактов. С учетом этих обстоятельств ФАС России определяет, может ли заявитель считаться надлежащим.

Фактически речь идет о процессуальном фильтре, который непосредственно законом не предусмотрен. Такой подход позволяет сократить количество формальных жалоб, поданных лицами, которые заведомо не могут участвовать в соответствующей закупке. Однако существует и обратная сторона: круг лиц, имеющих доступ к административному обжалованию, становится уже. Защита предоставляется преимущественно действующим участникам определенного рынка, хотя содержание закупочной документации может затрагивать интересы более широкого круга лиц. По этой причине критерии признания заявителя надлежащим нуждаются в прямом нормативном закреплении. Закон должен определять как основания ограничения доступа к обжалованию, так и пределы применения этого ограничения.

Контрольные мероприятия занимают другое место в деятельности ФАС России. Плановая или внеплановая проверка прежде всего предназначена для обнаружения и фиксации нарушений. До момента принятия решения о правовой оценке поведения конкретного лица такая деятельность сохраняет контрольный, а не юрисдикционный характер.

При обнаружении признаков нарушения назначение контрольной процедуры меняется. Собранные сведения уже используются не только для фиксации состояния закупки, но и для решения вопроса о применении конкретной меры. ФАС России может выдать обязательное предписание, возбудить

административное дело по КоАП РФ или рассмотреть сведения о включении поставщика в РНП.

Именно на этом этапе контроль переходит в юрисдикционную деятельность. Поэтому проверка выполняет функцию «юрисдикционного триггера второго уровня». Составленный по ее результатам акт еще не является окончательным решением о применении мер административной ответственности к нарушителю Федерального закона № 44-ФЗ. Акт проверки фиксирует обстоятельства, которым ФАС России впоследствии дает правовую оценку в рамках административного производства.

Особое внимание следует уделить соотношению полномочий ФАС России и Казначейства. Доказано, что существующая нормативная модель разграничения компетенций не обеспечивает эффективного разрешения коллизий, возникающих при параллельной проверке одних и тех же закупочных эпизодов одного и того же заказчика. Это приводит к конкуренции юрисдикций органов, когда к одним и тем же фактам применяются различные нормативные стандарты и формируются взаимоисключающие требования к заказчику. Считаем необходимым введение дифференцированного предметного приоритета и формализации процедур межведомственной координации и согласования в зонах пересечения компетенций.

Включение сведений в реестр недобросовестных поставщиков квалифицировано как самостоятельная мера административно-правового принуждения, не сводимая ни к административному наказанию в смысле КоАП РФ, ни к регистрационно-информационной функции антимонопольного органа, и определено ее место в системе мер административного принуждения - между мерами восстановительного характера и мерами административной ответственности. Установлено, что выработанные судебной практикой условия правомерности применения данной меры - добросовестность поведения участника, объективная возможность исполнения обязательств и соразмерность ограничения - образуют материальные пределы реализации соответствующего юрисдикционного полномочия. Показано, что из квалификации этой меры как

меры принуждения следует ряд нормативных требований, не выводимых из сложившейся судебной практики: установление срока давности ее применения, отсутствующего в действующем регулировании; возложение бремени доказывания недобросовестности на антимонопольный орган; оценка совокупного ограничительного эффекта при одновременном применении меры и административного штрафа за одно деяние; дифференциация срока нахождения сведений в РНП в зависимости от формы вины, характера нарушения и наступивших последствий. Обосновано, что действующая недифференцированная двухлетняя продолжительность ограничения вынуждает суды при незначительных нарушениях отказывать в применении меры полностью, поскольку промежуточное решение законом не предусмотрено, вследствие чего требование соразмерности реализуется не через конструкцию меры, а через ее отмену.

Институт РНП охарактеризован как специфическая форма реализации юрисдикционных полномочий ФАС России, сочетающая превентивные, восстановительные и квази-санкционные элементы. Правовое значение РНП нельзя сводить к простому накоплению сведений о поставщиках, нарушивших обязательства. Хотя включение в реестр не указано среди административных наказаний в КоАП РФ, оно заметно влияет на положение хозяйствующего субъекта. В течение установленного срока такой поставщик фактически лишается доступа к государственным и муниципальным закупкам. Тем самым для поставщика вводится существенное публично-правовое ограничение, затрагивающее возможность осуществлять деятельность в сфере закупок. Это дает основания рассматривать решение о включении в РНП как самостоятельную меру административно-правового принуждения. Ее применение служит защите публичных интересов и позволяет снизить риск повторного нарушения со стороны участника закупок.

Вместе с тем неисполнение контракта не всегда вызвано недобросовестным поведением его стороны. Причины нарушения должны устанавливаться применительно к обстоятельствам конкретной закупки. В частности, требуется выяснить, располагал ли поставщик реальной возможностью исполнить

обязательства, сообщал ли заказчику о возникших затруднениях и пытался ли устранить допущенные нарушения. Значение могут иметь переписка сторон, уведомления, документы об исполнении отдельных этапов контракта и сведения о возникших препятствиях.

Оценка перечисленных документов позволяет установить, свидетельствует ли допущенное нарушение о недобросовестности поставщика. Сам по себе факт нарушения обязательств ответа на этот вопрос не дает. Поставщик мог отказаться от исполнения без уважительных причин, но мог и столкнуться с препятствиями, устранить которые своими силами было невозможно. Разница между этими ситуациями должна отражаться в решении ФАС России. Кроме того, последствия включения в РНП должны быть соразмерны характеру допущенного нарушения. Добросовестность участника, объективная возможность исполнения обязательств и соразмерность ограничения его прав определяют материальные пределы реализации полномочий ФАС России при ведении РНП. Эти критерии уже встречаются в судебной практике, но в законодательстве пока раскрыты недостаточно подробно.

Производство по делам об административных правонарушениях завершает систему юрисдикционного реагирования ФАС России в закупочной сфере. Предмет рассмотрения на данной стадии меняется. Теперь ФАС России должна выяснить, имеются ли основания для привлечения конкретного лица к административной ответственности. В рамках административного производства ФАС России заново устанавливает обстоятельства нарушения, оценивает действия конкретного субъекта, устанавливает его вину и связь между поведением лица и наступившими последствиями. Одновременно применяются гарантии, закрепленные в КоАП РФ. Выводы жалобного или контрольного производства могут использоваться ФАС России, но не заменяют рассмотрение административного дела по существу.

Часть необходимых документов к моменту возбуждения административного дела обычно уже собрана. Это могут быть сама жалоба, пояснения заказчика и поставщика, переписка сторон, протоколы и результаты контрольного

мероприятия. Такие материалы становятся фактической основой для начала административного производства и используются ФАС России при дальнейшем разрешении административного дела. В настоящем исследовании переход от одной процедуры к другой обозначается термином «трансмиссия».

Вместе с указанием на подтверждающие документы в административное дело переносятся сведения об обстоятельствах нарушения, но не их окончательная правовая оценка. ФАС России должна вновь исследовать материалы и рассмотреть возражения лица, которому вменяется правонарушение. В итоге различные производства сохраняют общую фактическую основу, однако решения по ним принимаются отдельно. Именно в этом проявляется процессуальная самостоятельность производства по КоАП РФ.

Полученные результаты позволяют охарактеризовать ФАС России в сфере государственных закупок как специализированный орган с полноструктурными юрисдикционными полномочиями, реализуемыми через взаимосвязанные формы административной юрисдикции. Жалобное производство, контрольные мероприятия, ведение РНП и административное производство образуют многоуровневую систему, в рамках которой каждое производство выполняет свою специфическую функцию, но в совокупности такие формы административной юрисдикции обеспечивают полный цикл публично-правового реагирования: от выявления нарушения и разрешения конфликта до восстановления правового состояния и применения санкций. Многоуровневая система источников, квазинормативная роль ведомственных актов, фильтры доступа к юрисдикции, коллизии юрисдикций различных органов и механизм «трансмиссии» материалов между производствами свидетельствуют о необходимости дальнейшего теоретического осмысления и нормативного упорядочения юрисдикционных полномочий ФАС России.

По результатам исследования можно предложить ряд изменений действующего законодательства.

Прежде всего, в нормативных правовых актах необходимо определить содержание юрисдикционных полномочий органов публичной власти и

обозначить признаки, характеризующие их осуществление. Это позволит отличать такие полномочия от контроля, надзора и других видов властной деятельности, а также устранить существующие различия в их толковании.

Правила, на основании которых ФАС России реализует свои полномочия в закупочной сфере, в настоящее время закреплены в актах разного уровня. Основные требования к рассмотрению жалоб, проведению проверок, ведению РНП и производству по делам об административных правонарушениях разумно сосредоточить в Федеральном законе № 44-ФЗ. Ведомственные акты ФАС России могут конкретизировать установленный Федеральным законом № 44-ФЗ порядок, однако они не должны вводить дополнительные препятствия для обращения в контрольный орган.

Отдельного решения требует вопрос о признании лица надлежащим заявителем. Условия, при которых участник вправе обратиться с жалобой, должны быть прямо определены законом. Там же следует закрепить исчерпывающий перечень оснований для ограничения этого права. При этом для субъектов малого предпринимательства и участников закупок, имеющих особое социальное значение, оправданно сохранить дополнительные гарантии доступа к обжалованию.

Необходимо уточнить и соотношение компетенции ФАС России и Казначейства. Если оба органа проводят мероприятия в отношении одной закупки, они должны располагать сведениями о действиях друг друга. Законодателю следует урегулировать сроки обмена такой информацией и порядок разрешения ситуаций, когда контрольные органы приходят к различным выводам в рамках проведения проверки одной и той же закупки. Заказчик, действовавший добросовестно, не должен дважды привлекаться к ответственности за одно нарушение.

Процедура включения сведений в РНП также нуждается в установлении дополнительных гарантий. Поскольку включение сведений о недобросовестном поставщике (подрядчике, исполнителе) в РНП ограничивает дальнейшее участие такого участника в государственных закупках, недостаточно установить лишь

формальный факт неисполнения контракта. Контрольный орган должен выяснить причины нарушения, оценить поведение сторон и определить, располагал ли поставщик реальной возможностью выполнить обязательства. Эти обстоятельства необходимо подробно отражать в мотивировочной части решения. Выработке единого подхода могла бы способствовать правовая позиция Верховного Суда РФ относительно порядка судебной проверки решений о включении сведений в РНП.

Наконец, требуется урегулировать передачу документов между жалобным, контрольным и административным производствами. Для этого необходимо определить состав передаваемых материалов, требования к их оформлению и порядок использования в качестве доказательств. Выводы, полученные в рамках одного производства, могут учитываться при рассмотрении другого дела, но не должны заранее определять его результат. В каждом случае обстоятельства подлежат самостоятельной проверке и оценке вместе с иными доказательствами. Реализация указанных рекомендаций способна повысить предсказуемость и устойчивость реализации юрисдикционной практики ФАС России, укрепить гарантии прав участников системы государственных закупок и сохранить высокую эффективность публичного контроля за законностью при расходовании бюджетных средств.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

I. ИСТОЧНИКИ

Нормативные правовые акты

а) Нормативные правовые акты, имеющие юридическую силу

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изм. от 04.10.2022) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 31.07.2025, с изм. от 25.03.2026) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст.3301

2. Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2024 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532; 2024. № 53. ч. 1. Ст. 8531.

3. Федеральный закон «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 19. Ст. 2302.

4. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

5. Закон «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» от 28 мая 1992 г. № 2859-1 // Российская газета. 1992. № 148.

6. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 30 (часть I). Ст. 4571.

7. Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5188.

8. Федеральный закон от 01.04.2019 № 50-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг

для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 14 (часть I). Ст. 1463.

9. Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

10. Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» // Российская газета. 2012. № 303.

11. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 01.05.2026).

12. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3258.

13. Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О федеральном казначействе» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 49. Ст. 4908.

14. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // Собрание законодательства РФ. 2004, № 31, Ст. 3259.

15. Постановление Правительства РФ от 04.02.2014 № 77 «О Федеральной службе финансово-бюджетного надзора» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 591.

16. Постановление Правительства РФ от 26 августа 2013 г. № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 35. Ст. 4514.

17. Распоряжение Правительства РФ от 21.12.2023 № 3745-р (ред. от 17.06.2024) «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной

(надзорной) деятельности до 2026 года» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 12.01.2026).

18. Основные направления стабилизации народного хозяйства и перехода к рыночной экономике (одобрены Верховным Советом СССР 19 октября 1990 г. // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 44. Ст.906.

19. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). § 182. // Dejure.org [сайт]. URL: <https://dejure.org/gesetze/GWB/182.html> (дата обращения: 02.05.2026).

Письма федеральных органов исполнительной власти

20. Письмо Белгородского УФАС России № ЕК/888/24 Уведомление о поступлении жалобы от 11 марта 2024 г. // URL: <https://br.fas.gov.ru/to/belgorodskoe-ufas-rossii/ab0bcf17-dd38-4147-8b0a-9a81ba88c318/> (дата обращения: 03.05.2026).

21. Решение Белгородского УФАС России № ЕК/1103/24 решение от 26 марта 2024 г. // URL: <https://br.fas.gov.ru/to/belgorodskoe-ufas-rossii/4652fcae-d8dc-4ea2-85af-9a5b1d294be9/> (дата обращения: 03.05.2026).

22. Письмо ФАС России от 23.08.2021 г. № КТ/70353/21// СПС «КонсультантПлюс (дата обращения: 03.05.2026).

23. Письмо ФАС России от 25.02.2019 № МЕ/13989/19 «Об использовании ГИС «Независимый регистратор» при рассмотрении жалоб на действия (бездействие) электронных площадок» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 12.03.2026).

24. Письмо ФАС России от 14.11.2019 № МЕ/99938/19 «О рассмотрении жалоб путем использования видеоконференцсвязи» // СПС «КонсультантПлюс (дата обращения: 03.05.2026).

25. Приказ Федеральной антимонопольной службы от 3 июня 2020 г. № 521/20 «О функциональном распределении обязанностей между структурными подразделениями центрального аппарата ФАС России» // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 10.05.2026).

26. Письмо ФАС России от 27.10.2025 № ГР/101255/25 «О рассмотрении обращения» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.05.2026).

27. Письмо ФАС России от 18.03.2020 № ИА/21684/20 «О признании пандемии COVID-19 обстоятельством непреодолимой силы при рассмотрении вопросов о включении в РНП» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.05.2026).

28. Приказ Генеральной прокуратуры России от 14.01.2021 № 6 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок» // Законность. 2021. № 3.

Материалы судебной и административной практики

29. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 15.08.2024 по делу № А40-106157/2024 URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/520c370b-f0b7-4662-a14e-574b7466e557> (дата обращения 09.05.2026).

30. Решение Арбитражного суда северо-западного округа от 23.01.2018 № А26-5362/2017 URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/45318814-fafa-4ab4-a9be-19860373cc41> (дата обращения 09.05.2026).

31. Решение ФАС России от 06.03.2023 по делу № 23/44/99/ПЗ «О результатах проведения внеплановой проверки соблюдения законодательства российской федерации о контрактной системе в сфере закупок» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.04.2026).

32. Обзор практики рассмотрения жалоб на решения и предписания управлений Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации, поданных в порядке части 6 статьи 23 Федерального закона от 26 июля 2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». М.: ФАС России, 2022. 32 с. // URL: <https://fas.gov.ru/attachment/624235/download> (дата обращения: 20.04.2026).

33. Решение Фас России от 11 июня 2024 г. по делу № 24/44/99/116 «О результатах проведения внеплановой проверки соблюдения законодательства российской федерации о контрактной системе в сфере закупок» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 12.04.2026).

34. Решение Фас России от 6 марта 2023 г. по делу № 23/44/99/ПЗ «О результатах проведения внеплановой проверки соблюдения законодательства российской федерации о контрактной системе в сфере закупок» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 12.04.2026).

35. Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Тюменской области по делу № РНП-72-126/23 от 18 августа 2023 г. // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 22.04.2026).

36. Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области по делу №А56-99356/2023 от 18.06.2025 // URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/s11zKlkr3VQR/> (дата обращения 22.04.2026).

37. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 06.02.2012 по делу № А70-4025/2011 // URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/ac9cc0ba-521f-4091-89d9-5af1b12c9b5a> (дата обращение 05.01.2026).

38. Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 16.09.2015 № 05АП-6475/2015 по делу № А59-865/2015 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 05.01.2026).

39. Постановление Конституционного суда от 27 апреля 2001 г. № 7-П По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт - Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ «АвтоВАЗ» и «Комбинат «Североникель», обществ с ограниченной ответственностью «Верность», «Вита – Плюс» и «Невско - Балтийская транспортная компания», товарищества с ограниченной ответственностью «Совместное российско - южноафриканское предприятие «Эконт» и гражданина А.Д. Чулкова»// СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 15.01.2026).

40. Определение Судебной коллегия по экономическим спорам Верховного Суда № 305-ЭС23-10096 по делу № А40-47485/2022 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 15.01.2026).

41. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 25.07.2025 N 305-ЭС25-3325 по делу N А40-223293/2023 // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 15.01.2026).

42. Постановление Верховного Суда РФ от 25 августа 2022 г. № 5-АД22-72-К2 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 15.01.2026).

43. Предписание об устранении нарушений Федерального закона: возврат заявок, оператор электронной площадки АО «ЕЭТП», протокол рассмотрения и оценки заявок от 10.12.2025 // URL: https://br.fas.gov.ru/generate_pdf/41230578-c17d-4ff2-b9b6-2cc0d46af66c/ (дата обращения: 23.04.2026).

44. Решение Федеральной антимонопольной службы от 20.01.2025 по делу № 28/06/105-727/2025 // URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=490593> (дата обращения: 23.04.2026).

45. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 15.01.2026).

46. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 01.10.2021 по делу № А40-206823/2020 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 15.01.2026).

47. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 года №21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 15.01.2026).

48. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 16.10.2023 № 305-ЭС23-10096 по делу № А40-47485/2022 // СПС «КонсультантПлюс». (дата обращения: 07.01.2026).

Иные официальные и аналитические источники

49. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.05.2009 «О бюджетной политике в 2010 - 2012 годах» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_88162/ (дата обращения: 03.05.2026).

50. Доклад ФАС России «О состоянии конкуренции в Российской Федерации» (за 2008 год) // URL: <https://fas.gov.ru/documents/596477> (дата обращения: 03.05.2026).

51. Доклад ФАС России «О состоянии конкуренции в Российской Федерации» (за 2009 год) // URL: <https://fas.gov.ru/documents/596475> (дата обращения: 03.05.2026).

52. Методические рекомендации по обобщению и анализу правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности"(приложение 4 к протоколу заседания подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 09.09.2016 № 7) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 10.02.2026).

53. Обзор судебной практики ФАС России в сфере государственных закупок за I квартал 2025 года // URL: <https://gkgz.ru/obzor-sudebnoj-praktiki-fas-rossii-v-sfere-gosudarstvennyh-zakupok-za-1-kvartal-2025-goda/> (Дата обращения 09.05.2026).

54. Приказ Комитета по конкурентной политике Мурманской области от 23.12.2021 № 166 (в ред. от 23.01.2023 № 13) // URL: https://goszakaz.gov-murman.ru/dokumenty-kgz/231023-prikaz_-95-prilozhenie_-metodich.-rekom.-rnp.pdf (Дата обращения 09.05.2026).

55. Обзор актуальной практики рассмотрения споров о включении в реестр недобросовестных поставщиков URL: <https://clck.ru/oFGzh> (дата обращения: 22.04.2026).

56. Волков А., Малых С., Герасимова Е., Голдина А. Бюллетень о развитии конкуренции. Конкуренция в сфере государственных и муниципальных закупок. М. : Аналитический центр Правительства РФ, 2020, № 29. URL: https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/_март_20_web.pdf (дата обращения 01.05.2025).

57. Резолюция № (77) 31 Комитета министров Совета Европы "О защите лиц в отношении действий органов административной власти" (Принята 28.09.1977 на 275-ом заседании представителей министров) // СПС «КонсультантПлюс (дата обращения 02.02.2026).

ЛИТЕРАТУРА

Книги

58. Агамагомедова С.А. Риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности // Сибирское юридическое обозрение. 2021. №4. С.460-470.

59. Агапов А.Б. Административная ответственность. М. Юрайт, 2024. 495 с.

60. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я.Хабриевой, М.Жарку. М. 2011. 320 с.

61. Актуальные вопросы производства по делам об административных правонарушениях : учебное пособие / сост. С. В. Митрофанова. Воронеж., 2020. 80 с.

62. Алексеев С.С. Структура советского права. М. 1975. 263 с.

63. Алексеев С.С. Общая теория права. Т.1. М., Юрид. лит. 1981. 359 с.

64. Алехин, А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. М. : Зерцало-М, 2001. 608 с.

65. Балаева О.Н. Эмпирический анализ системы госзакупок в России / М., 2015. 345 с.

66. Беженцев А.А. Административная юрисдикция: Учебник. Москва: Северо-Западный институт управления РАНХиГС при Президенте РФ, 2024. 179 с.

67. Беляева, О. А. Комментарий к федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ // URL: <https://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=274618> (дата обращения: 18.04.2026).

68. Викулин А. Ю. Начала теории законодательных дефектов. М.: Норма, 2020. 344 с.

69. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственное и материальное исследование) // Воронеж, 1970.; 250 с.

70. Гладилина И. П., Строганова Е. В. Совершенствование закупочной деятельности в условиях цифровой экономики на основе управления рисками: монография. М.: КноРус, 2020. 106 с.

71. Гринев В.П. Новое в правовом регулировании осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд: учебно-методическое пособие // URL: <https://base.garant.ru/77024640/> (дата обращения: 18.04.2026).

72. Денисенко В.В., Позднышов А.Н., Михайлов А.А. Административная юрисдикция органов внутренних дел: Учеб. М. ГУК МВД России, 2002. 174 с.

73. Дрозд, А. О. Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел: монография / А. О. Дрозд, А. М. Хмара, В. Н. Шамрай. – Санкт-Петербург : 2020. 136 с.

74. Ефремова Е.И. Основы бюджетного контроля и учета: Учебное пособие. Гамильтон: Accent Graphics Publishing and Communication, 2024. 178 с.

75. Заосторожная О.К. Советский административный процесс. Воронеж, 1985. 100 с.

76. Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. Саратов. 1989. 218 с.

77. Кирин А. В. Административно-деликтное право. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2023. 542 с.

78. Кожокарь И. П. Дефекты нормативно-правового регулирования. М.: Проспект, 2021. 296 с.
79. Козлов Ю.М. Административное право / Ю.М.Козлов, Л.Л.Попов. Овсянко Д.М. М. Юристъ. 2001. 726 с.
80. Кононов П.И. Административное право России: научно-практический курс. М.:, 2012. 207 с.
81. Кононов П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. К., 2001. 180 с.
82. Коренев А.П. Административное право в России. Часть 1. Учебник. М., 1996. 168 с.
83. Курс Доказательственного права: Гражданский процесс. Арбитражный процесс. (под ред. Фокиной М. А.). М. 2019. 414 с.
84. Курылев С. В. Основы теории доказывания в советском правосудии. М. 1969. 203 с.
85. Лазарев Б.М. Административная ответственность М.: Московский рабочий, 1985. 77 с.
86. Лазарев В.В. Применения советского права. К. 1972. 200 с.
87. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. М., 1981, 239 с.
88. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М., 2003. 233 с.
89. Макарейко Н.В. Административное право в определениях и схемах. Учебное пособие. Н.Новгород. 1999, 179 с.
90. Максимов И.В. Административные наказания. М., 2009. 463 с.
91. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции»/ Отв. ред. И.Ю. Артемьев // СПС «Консультант плюс» (дата обращения: 02.05.2026).
92. Панова И.В., Панов А.Б. Административно-процессуальное право: монография. 5-е изд., перераб. и доп. // Гарант (дата обращения: 02.05.2026).

93. Персонализация права в свете соотношения нормативного и индивидуального правового регулирования // Алтайский юридический вестник. 2024. №4 (48) С.7-13.

94. Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. 4-е изд. М. Норма. 2009. 840 с.

95. Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. // М., 1970. 164 с.

96. Салищева, Н.Г. Административный процесс в СССР. М. Юрид. лит. 1964. 158 с;

97. Серков, П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография М. : Норма, 2012. 479 с.

98. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. М., Юрид. лит. 1968. 142 с.

99. Тихомиров Ю.А. Право: прогнозы и риски: монография М. Инфра-М. 2023. 240 с.

100. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2001. 351 с.

101. Чудинов А. Н. Словарь иностранных слов, вошедших в русский язык. – СПб., 1910.

102. Шмелева М.В. Система государственных (муниципальных) закупок: методология и реализация: монография / М.: Юстицинформ, 2021. 904 с.

103. Явич Л.С. Общая теория права. Л. 1976. 287 с.

104. Якимов, А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: монография. М. : Проспект, 1999. 200 с.

Статьи в периодических изданиях и сборниках

105. Council Directive 89/665/EEC of 21 December 1989 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of review procedures to the award of public supply and public works contracts // Official Journal of the European Communities. 1989. L 395. P. 33–35.

106. D. Paskoshev, G. Kopanitsa, E. Trofimov and O. Metsker, "Simulation of a Judicial Process Using Machine Learning to Analyze Administrative Prejudice and Indicate the Quality of Justice," 2021 30th Conference of Open Innovations Association FRUCT, Oulu, Finland, 2021. №30. P. 165-170.

107. Hacker Ph. Personalizing EU private law: From disclosures to nudges and mandates // European review of private law. Alphen an den Rijn, 2017. Vol. 25. № 3. P. 651–678.

108. Абызова Е.Р. Персонализация права в свете соотношения нормативного и индивидуального правового регулирования // Алтайский юридический вестник. 2024. №4 (48) С.7-13.

109. Аврутин, Ю. Е. Об административном процессе и процедурной форме государственного управления // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 1(61). С. 56-63.

110. Андреева Л. В. Реформа государственных и муниципальных закупок. Основные нововведения // Право и экономика. 2013. № 8. // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения 10.05.2026).

111. Андреева Л.В. Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 11. С.3-16.

112. Балутите И.В. Институт государственных закупок: от Русской Правды к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. 2015. № 4(29). С.31-36.

113. Барышев С.А. Проблемы систематизации состав административных правонарушений в сфере контрактной системы // Ученые записки Казанского филиала «Российского государственного университета правосудия». 2015. Т.11. С.54-57.

114. Бахрах Д.Н. Нужна специализация судей, а не судов // Российская юстиция. 2003. № 2. С. 10–11.

115. Безруков А.В. Конституционно-правовая природа категории «публично-властный контроль» // Конституционное и муниципальное право. 2025. № 9. С. 17-21.

116. Беляева О.А. Деловая репутация участников корпоративных закупок в контексте реестра недобросовестных поставщиков // Журнал российского права. 2018. № 4. С.54-63.

117. Беляева О.А. Контрактная система: основные проблемы правоприменения и пути их преодоления // Журнал российского права. 2015. № 7. С.34-44.

118. Бугрова, Е.Г. Особенности административной ответственности за нарушение законодательства в области государственных закупок // Философия права. 2024. №4 (111). С.55-60.

119. Гридчина Н. Е. Материальный и процессуальный аспекты административной, гражданско-правовой и уголовной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в сфере электроэнергетики // Инновационная экономика и право. 2017. № 4(9). С. 98-102.

120. Демкина, А. В. Включение поставщика в реестр недобросовестных поставщиков как способ защиты // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 12. С. 120-123.

121. Добрецов Г.Б. Административная ответственность за нарушение законодательства при выборе способа закупки // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2021. № 3. С. 42-56

122. Егорова М.А. Проблема доверия суда к доказательствам, полученным с использованием современных цифровых технологий // Право и цифровая экономика. 2025. № 1. С. 27 - 34.

123. Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 3-15.

124. Исайчик А.А. Внеплановые выездные проверки антимонопольного органа как мера противодействия антиконкурентным соглашениям (актуальные проблемы) // Российское конкурентное право и экономика. 2024. № 1 (37). С. 44-50.

125. Кабытов П.П. Институт административного обжалования в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд // Право и экономика. 2019. № 10. С.41-48.

126. Каплунов А.И., Дрозд А.О. О предмете административной юрисдикции и понятии административно-юрисдикционной деятельности // Ленинградский юридический журнал. 2012. 4(30). С.24-33.

127. Кванина В.В. Реестр недобросовестных поставщиков как охранительная мера заказчика // Проблемы правового обеспечения безопасности личности, общества и государства: сб.ст. Новосибирск, 2016. С. 117-121

128. Клейн Н.И. Поставка продукции для государственных нужд // Закон. 1995. № 5. С. 63-65.

129. Копликов Т. А. Реестр недобросовестных поставщиков в корпоративных закупках: правовые основы, риски и тенденции // Актуальные исследования. 2025. №35 (270). С. 70-72.

130. Корепина А.В. Место института административной юрисдикции в системе отрасли административного права // ВВ: Административное право и практика администрирования. 2015. № 6. С. 1–15.

131. Коркачева Д. А. Общетеоретический анализ категории «юрисдикция» // Правовая политика и правовая жизнь. 2024. № 1. С. 241-248.

132. Костенко, А. С. Становление института государственных закупок в современной России // Сборник научных трудов / Под ред. Ермоленко А.А., Хашевой З.М., Ключко Е.Н.. Выпуск 30. К.: Южный институт менеджмента, 2015. С. 63-69.

133. Костыря Ю.С. Применение риск-ориентированного подхода в государственных закупках // Индустриальная экономика. 2024. № 6. С. 63-68.

134. Костюченко А. Г. Социально-экономические предпосылки проведения реформы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Бизнес в законе. 2013. № 5. С. 198–201.

135. Костыря Ю.С. Применение риск-ориентированного подхода в государственных закупках // Индустриальная экономика. 2024. № 6. С. 63-68.

136. Круглов В.А. Методы правового регулирования норм об административных правонарушениях // Вестник экономической безопасности. 2008. № 4 С.60- 65.

137. Кузурманова, И. В. О сущности административно-юрисдикционной деятельности воинских должностных лиц // Военное право. 2011. № 1. С. 80-105.

138. Лавров Ю.Б., Чекурда Е.А. Проблемы определения правовой природы реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в законодательстве о контрактной системе закупок // Право и государство: теория и практика. 2023. № 9 (225). С. 272-274

139. Люкина О.А. Механизмы контроля и ответственности участников государственных закупок в Мексике: административно-правовой аспект // Закон и право. 2026. № 3. С. 87-92.

140. Минникес И. А. Элементы индивидуального правового регулирования в семейном праве // Семейное и жилищное право. 2007. № 5. С. 16–20.

141. Морозова Н.А. Безальтернативные санкции // Журнал российского права. 2019. № 3. С.129-138.

142. Никулина В. Включение контрагента в реестр недобросовестных поставщиков как вид административной ответственности // Административное право. 2017. № 3. С.31-36.

143. Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9. С 34-46.

144. Орлов А.В. Доказательства и цифровизация: приоритеты развития административного процессуального права // Административное право и процесс. 2026. № 2. С. 73 - 77.

145. Павлухина О. А. Правовая определенность: обязанность по исполнению предписания антимонопольного органа и возможность приостановления его действия // Российское конкурентное право и экономика. 2022. Спец. вып. С. 56-61.

146. Панкова О.В. Современная концепция административной юрисдикции: опыт критического переосмысления // Lex Russica. 2019. № 2 (147). С.57-68.

147. Писенко, К. А. Российские органы исполнительной власти как субъекты квазисудебной деятельности и административной юстиции // Административное право и процесс. 2020. № 9. С. 21-26.

148. Полицан Д.А. Цифровое и электронное доказательство - pro et contra: проблемы терминологии // Российский судья. 2022. № 7. С. 38 – 44.

149. Романов В. М. Принципы юридической ответственности и их реализация в деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000.

150. Рухлова Е. П. Административная ответственность за нарушения в сфере государственных закупок: проблемы теории и правоприменения // Молодой ученый. 2026. № 10 (613). С. 310-313.

151. Саидов З.А. К вопросу об упорядочении контрольно-надзорной деятельности в сфере экономики // Российская юстиция. 2017. № 1. С.65-67.

152. Салищева, Н.Г. О некоторых теоретических вопросах административного процесса на современном этапе развития российской правовой системы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина: в 2-х частях, Санкт-Петербург, 05 марта 2010 года. Том Часть 1. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2010. С. 26-30.

153. Сапрыкина Е.А. Электронные документы как средство доказывания в административном судопроизводств // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2017. №3(30). С. 148-154.

154. Сафоненков, П. Н. Цифровизация производства по делам об административных правонарушениях // Вестник Российской таможенной академии. 2023. № 4(65).

155. Соловьев М.С. Специальная административная жалоба в сфере публичных закупок: о формировании нового квазисудебного производства // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2018. № 4. С. 104-119.

156. Соловьев М. С. О порядке разрешения споров в рамках федеральной контрактной системы // Арбитражный и гражданский процесс. 2014. № 4. С. 17–22.

157. Спиридонов П.Е. Теоретические аспекты доказывания в административном процессе // Государственное управление и административный процесс. 2019. №11(108). С. 19-26.

158. Старилов Ю.Н «Управленческая» и «Судебная» концепции административного процесса: развитие, современное значение и взаимодействие // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2006. № 1 С.110-141.

159. Стахов, А. И. Внесудебное и судебное административно-процессуальное право России как венец интегративной концепции административного процесса // Российское правосудие. 2025. № 4. С. 22-34.

160. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. М.: Юрид. лит. 1974. С. 9-18.

161. Талапина Э.В. Искусственный интеллект в правосудии: небольшой обзор больших последствий // Российская юстиция. 2024. № 5. С. 41 - 47.

162. Тихомиров П.А. Реестр недобросовестных поставщиков: требуется совершенствование // Российское конкурентное право и экономика. 2020. № 4. С. 70–83.

163. Тихомиров Ю.А. Прогнозы и риски в правовой среде // Журнал российского права. 2014. № 3. С.5-16.

164. Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М. Риск и право: научное издание. М. 2012. 62 с.

165. Тищенко В.А. Правовая природа реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) // Baikal Research Journal. 2018. Т.9. №4. 9 с.

166. Усманов, А. К., Шакиров Р. Р. Понятие административной юрисдикции // Развитие права и государства в свете конституционной реформы: сб. научн. тр. / отв. ред. Р. М. Усманова. С., 2022. С. 55-57.

167. Хадисов Г. Х. Стащенко С.П. Классификация информации как элемента состава административных правонарушений // Вестник экономической безопасности. 2023. № 5. С. 160-163.

168. Хомякова Г.П. Обсуждение проблем административного процесса (выступление М. И. Пискотина) // Советское государство и право. М.: Наука, 1963, № 1. С. 130-131.

169. Храмкин А. А. Контрактная система – особенности и отличия от действующего законодательства // Право и экономика. 2013. № 8 (306). С.11-14.

170. Чваненко Д.А. Включение в реестр недобросовестных поставщиков как вид публично-правовой ответственности // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2019. № 1. С.28-32.

171. Чваненко Д.А. Правовая природа реестра недобросовестных поставщиков // Юрист. 2014. № 24. С.22-26.

172. Чваненко Д.А. Презумпция вины или невиновности? // Адвокатская газета. - 2023. - URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/prezumptsiya-viny-ili-nevinovnosti/> (дата обращения: 02.05.2026).

173. Шергин А.П. Административная деликтолизация // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора,

заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича: в 3 ч.. Том Часть I. Спб.: 2017. С.7-15.

174. Шергин А.П. Нужна теория административной деликтолизации // Право и государство: теория и практика. 2005. №1. 41-45.

175. Шурухнова, Д. Н. Основные направления внедрения электронного производства по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2022. № 5. С. 310-313.

176. Щербаков Я.Е. Правовая природа меры юридической ответственности по включению в реестр недобросовестных поставщиков информации об участнике закупок // Проблемы права. 2015. № 1 (49). С. 132-137.

Диссертации и авторефераты диссертаций

177. Бакулина Л.Т. Государственная праворегулирующая деятельность: автореф. дис ... канд. юрид. наук. М., 1998. 20 с.

178. Башлаков-Николаев И. В. Административно-правовой режим обеспечения конкуренции на товарных рынках в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2025. 128 с.

179. Геллер А.Я. Формирование системы контроля заказчика в процессе реализации закупки: дис. ... канд. экон. наук. М., 2023. 165 с.

180. Головкин А.А. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел в области дорожного движения: дис.. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. 404 с.

181. Гулягин А.Ю. Основы правоохранительной деятельности органов административной юрисдикции: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. 66 с.

182. Дорохин, В.В.. Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 168 с.

183. Ивачев О.В. Административно-правовое регулирование юрисдикционной деятельности федеральных органов исполнительной власти в налоговой сфере: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. 2011. 25 с.

184. Максютин М.В. Юрисдикционный процесс: Вопросы общей теории: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 198 с.

185. Мараев К.Е. Административно-правовое регулирование закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. С., 2018. 190 с.

186. Писенко К.А. Административно-правовое обеспечение баланса интересов в сфере антимонопольного регулирования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. 352 с.

187. Самойленко А. В. Административные штрафы милиции как средство охраны советского правопорядка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1971. 20 с.

188. Соловьев М.С. Административно-правовые основы публичных закупок: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2019. 312 с.

189. Студеникин С.С. Советская административно-правовая норма и ее применение: автореф. дис. д-ра юрид. наук. М.1949. 47 с.

190. Чураков А. Н. Принципы юридической ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. 226 с.

Электронные ресурсы

191. Методические рекомендации ФАС России по рассмотрению жалоб и проведению внеплановых проверок (2025) // URL: <https://fas.gov.ru> (дата обращения: 19.04.2026).

192. Порядок обжалования в сфере закупок [Электронный ресурс] // URL: <https://fas.gov.ru/pages/contacts/requests/poryadok-obzhalovaniya.html> (дата обращения: 19.04.2026).

193. Оспаривание решения о включении в РНП: типичные нарушения и судебная практика // URL: <https://www.klerk.ru/user/2651996/688389/> (дата обращения: 22.04.2026).

194. Убытки из-за незаконного включения в РНП // URL: <https://tenchat.ru/media/1919260-ubytki-izza-nezakonnogo-vklyucheniya-v-reyestr-nedobrosovestnykh-postavschikov> (дата обращения: 22.04.2026).

195. Памятка по изменениям в КоАП РФ с 01.03.2025 в части нарушений законодательства о контрактной системе / URL: https://goszakupki.tatarstan.ru/file/pub/pub_4520189.pdf (дата обращения: 23.04.2026).

196. Административная ответственность за нарушения положений Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (подготовлено экспертами компании «Гарант») // URL: <https://base.garant.ru/57727788/> (дата обращения 09.05.2026).

197. Обзор административной практики в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд // URL: <https://gkgz.ru/wp-content/uploads/2025/03/Obzor-administrativnoj-praktiki-v-sfere-zakupok-dlya-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh> (дата обращения: 23.04.2026).

198. Изменения КоАП РФ в бюджетной сфере // URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/proc_30/activity/legal-education/explain/e5633823/ (дата обращения: 23.04.2026).

199. ФАС разъяснила порядок привлечения к ответственности за несоблюдение заказчиками обязательного объема закупок у субъектов МСП // URL: <https://fas.gov.ru/news/33153> (дата обращения: 23.04.2026).