

На правах рукописи

Ступников Олег Анатольевич

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРОЦЕДУРА РАЗМЕЩЕНИЯ ЗАКАЗОВ:
ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

Специальность: 12.00.14 – административное право, финансовое право,
информационное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Воронеж – 2011

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Воронежский государственный университет»

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор
Старилов Юрий Николаевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Лупарев Евгений Борисович,

кандидат юридических наук,
Носова Юлия Борисовна

Ведущая организация – **ФГБОУ ВПО «Нижегородский
государственный университет
им. Н.И. Лобачевского»
(Национальный исследовательский
университет)**

Защита состоится 26 декабря 2011 года в 14 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 212.038.04 при ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет» по адресу: 394006, г. Воронеж, пл. Ленина, 10-а, корпус 9, ауд. 610.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Воронежского государственного университета.

Автореферат разослан «___» ноября 2011 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета

В.А. Ефанова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Сфера размещения заказов представляет собой регулируемый правовыми нормами административного, финансового и гражданского права комплекс отношений. Их активными участниками являются все государственные органы, органы государственной власти, органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, казенные, бюджетные учреждения, иные получатели средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также участники размещения заказа – любые юридические лица независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, любые физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели. Кроме того, созданные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление функций по размещению заказов, занимаются подзаконным административным нормотворчеством, детализирующим их процедурные правоотношения с заказчиками.

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ (с изменениями от 11 июля 2011 г. № 200-ФЗ) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон о размещении заказов) – это один из самых противоречивых нормативных правовых актов Российской Федерации, претерпевший за время своего действия многократные изменения и дополнения. Целями регулирования данного закона являются: обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов, эффективное использование средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширение возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия, развитие добросовестной конкуренции,

совершенствование деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, обеспечение гласности и прозрачности, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.

Посредством административной процедуры размещения заказов удовлетворяются государственные и муниципальные нужды, а также нужды бюджетных учреждений.

Статистические данные федерального уровня (за период с 01.01.2008 г. по 31.12.2008 г. было размещено 208 491 заказов на сумму 1 303 594 644 154,67 руб. с экономией 55 687 545 142,58 руб.; с 01.01.2009 г. по 31.12.2009 г. – 367 130 заказов на сумму 1 758 239 005 312,56 руб. с экономией 106 614 786 164,56 руб.; с 01.01.2010 г. по 31.12.2010 г. – 300 850 заказов на сумму 1 065 046 731 265,12 руб. с экономией 56 467 366 681,56 руб.) отражают тенденцию увеличения количества размещенных заказов с учетом экономии бюджетных средств. Аналогично складывается ситуация и в субъектах Российской Федерации. В Воронежской области в 2009 и 2010 гг. было размещено заказов на суммы 9 309 008,19 тыс. руб. и 11 461 397,85 тыс. руб. с экономией бюджетных средств 374 135,68 тыс. руб. (4,14 %) и 412 601,08 тыс. руб. (4,73 %) соответственно, а за первое полугодье 2011 г. – 4 816 087,38 тыс. руб. с экономией 392 970,27 тыс. руб.

В соответствии с указанием Генерального прокурора Российской Федерации от 10 ноября 2009 г. № 355/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере размещения заказов», были проведены прокурорские проверки, свидетельствующие об увеличении количества нарушений норм Федерального закона о размещении заказов, в том числе прав участников предпринимательской деятельности, что лишает процедуру размещения заказов прозрачности и создает условия для злоупотреблений со стороны заказчиков.

Данные официальных докладов Федеральной антимонопольной службы (далее – ФАС России) о результатах деятельности по контролю за соблюдением

законодательства о размещении заказов подчеркивают дискуссионность характера административной процедуры размещения заказов: в 2007 г. из проверенных 27 325 случаев размещения заказов выявлен 11 571 случай (42 %) нарушения законодательства; в 2008 г. из 82 834 – 14 798 случаев нарушения (18 %); в 2009 г. из 125 865 – 20 281 случай (16 %); в 2010 г. из 177 509 – 22 823 случая (13 %).

Приведенные статистические данные контрольной деятельности свидетельствуют о наличии проблем в административной процедуре размещения заказов. При этом сфера размещения заказов для государственных и муниципальных нужд является одной из наиболее подверженных коррупционным правонарушениям, приводящим к хищению бюджетных средств, суммарный объем которых превышает триллион рублей в год.

Все вышеизложенное подтверждает необходимость изменения действующего законодательства, регламентирующего размещение заказов, путем совершенствования правового регулирования административной процедуры. С этой целью предлагается внести изменения в Федеральный закон о размещении заказов либо осуществить введение Федеральной контрактной системы, призванной кардинальным образом изменить существующий институт публичных закупок для государственных и муниципальных заказчиков. Актуальность исследования во многом обусловлена реформированием сферы размещения заказов, выражающимся в разработке проектов законов, в настоящее время активно обсуждаемых как в обществе, так и на высшем государственном уровне.

Перечисленные обстоятельства обусловили необходимость проведения системного анализа правовой природы и выявления проблем нормативно-правового регулирования и правоприменения в сфере размещения заказов, перспектив ее реформирования и развития института контрольной деятельности в данной сфере.

Степень научной разработанности темы. Имеющиеся научные работы, учебные пособия, научные статьи и диссертационные исследования,

посвященные определению правовой природы процедуры размещения заказов, не решили всех важнейших вопросов совершенствования данной административной процедуры и применения правовых норм законодательства Российской Федерации. Вопросы осуществления размещения заказов представлены в научных исследованиях, таких ученых как: Л.В. Андреева, А.В. Баринов, О.А. Беляева, А.Н. Борисов, П.М. Волков, Ю.А. Зданович, В.Б. Зотов, М.Н. Илюшина, А.Н. Кайль, Н.В. Кандыбко, Т.П. Каплевская, В.А. Карпов, А.В. Кашанин, Н.А. Краев, И.Г. Краснова, М.Н. Кудилинский, Н.А. Курц, Л.В. Ласкин, З.М. Макашева, А.А. Моклаков, Э.В. Немченко, К.А. Писенко, К.Е. Рыбак, С.В. Савина, Я.В. Склярова, Е.В. Соломонов, П.С. Тарабаев, А.Г. Тищенко, А.В. Толкушкин, Л.Р. Хакулова, Т.А. Халиуллин, Е.С. Шабанова, С.О. Шохин. Однако целостного, комплексного теоретико-правового исследования процедуры размещения заказов как административной процедуры и проблем ее совершенствования не проводилось.

В работе обосновывается административно-правовая концепция процедуры размещения заказов, предлагаются новые понятия и уточняется категориальный (понятийный) аппарат в целях совершенствования правовых вопросов и правоприменения в сфере размещения заказов.

Теоретическая база исследования. Содержание и результаты исследования базируются на трудах таких ученых, как: Е.А. Абросимова, С.И. Агафонов, Т.И. Андреева, О.С. Беркутова, В.А. Буров, Е.А. Буряков, С. Вершинин, Т.И. Воробьева, Е.В. Гриценко, А. Гусев, А. Давыдова, А.С. Дугенец, А.Н. Ермаков, М.О. Ефремов, С.З. Женетль, А.Н. Жеребцов, И.Ю. Захарьяшева, В.А. Зюзин, А. Измайлов, В.В. Кикавец, В.Н. Конин, Н.М. Конин, Ю. Комов, В.Ю. Куприн, И.М. Лазарев, Е.Б. Лупарев, Н.Б. Малявина, Г.В. Матвиенко, С.Н. Махина, Е. Машаров, А.В. Минашкин, О.В. Морозова, А.А. Никольская, В.В. Павлючук, Е.Н. Пастушенко, Д.А. Повный, В.А. Поникаров, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, М.Г. Сальников, Ю.Н. Старилов, А.П. Сунцов, С.Ю. Сушков, Э.В. Талапина, Р.С. Тихий, Ю.А. Тихомиров, Е.В. Трегубова, А.В. Филатова, С.Д. Хазанов,

Н.Ю. Хаманева, Р. Шафхаузер, К. Экштайн.

Объектом исследования является комплекс административно-правовых отношений, возникающих в сфере правового регулирования размещения заказов.

Предметом исследования выступают теоретические и практические аспекты функционирования административно-правового института размещения заказов, развитие отечественного законодательства об административной процедуре, а также практика осуществления административной процедуры размещения заказов и обеспечения законности в данной сфере.

Цели и задачи исследования. Цель исследования состоит в системном комплексном анализе основных теоретических и практических вопросов осуществления административной процедуры размещения заказов и путей ее совершенствования.

Задачи исследования:

- обосновать административно-правовую научную концепцию и сформулировать определение процедуры размещения заказов с позиции административно-правовой науки;
- разработать систему принципов административной процедуры размещения заказов;
- исследовать правовой статус и систему субъектов административной процедуры размещения заказов;
- определить стадии административной процедуры размещения заказов;
- выработать подход к таким категориям, как «модернизация законодательства» и «модернизация государства, общества или отдельных его сфер» в контексте процедуры размещения заказов;
- выявить проблемы нормативно-правового регулирования административной процедуры размещения заказов и предложить пути по совершенствованию действующего законодательства;
- изучить проблемы осуществления контрольной деятельности сферы размещения заказов и указать пути ее совершенствования.

Методологической основой исследования являются общенаучные (диалектический материализм, анализ и синтез) и специальные методы познания (метод сравнительного правоведения, формально-логический, системно-структурный, метод толкования, формально-юридический). Использование этих методов в совокупности позволило осуществить всесторонний, комплексный анализ предмета исследования, сделать теоретические обобщения, сформулировать практические рекомендации и выводы. Указанные методы применялись в сочетании с требованиями объективности и всестороннего познания.

Нормативной основой исследования явились международные правовые акты, в том числе Типовой закон Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли о закупках товаров (работ) и услуг от 31 мая 1994 г., Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные и федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Эмпирическая база исследования представлена результатами проведенного автором исследования значительного числа правовых актов различного уровня и юридической силы, материалов законотворческой деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в том числе подзаконных актов Министерства экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России), Федерального казначейства и ФАС России, а также управления государственного заказа и организации торгов Воронежской области, практики арбитражных судов, рекомендации научно-консультативных советов федеральных арбитражных судов. Эмпирическую основу дополняет проведенный анализ интернет-ресурсов, в частности материалов официального сайта Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов – www.zakupki.gov.ru (www.zakupkiold.gov.ru); сайтов: ФАС России – <http://www.fas.gov.ru>,

Минэкономразвития России – <http://www.economy.gov.ru>, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации – <http://www.arbitr.ru>, Президента России – <http://президент.рф>; интернет-портала Правительства Российской Федерации – <http://government.ru>, Государственной Думы – <http://www.duma.gov.ru>; сайта размещения заказов Воронежской области – <http://www.zakaz.govvrn.ru>.

Научная новизна диссертации состоит в том, что в ней проведено всестороннее комплексное исследование административно-правового регулирования размещения заказов, сформулированы выводы, предложения и рекомендации по совершенствованию российского административно-правового законодательства, регулирующего отношения, складывающиеся в сфере размещения заказов.

На защиту выносятся следующие **основные положения, являющиеся новыми или имеющими элементы научной новизны:**

1. Предлагается авторское понимание термина административная процедура – осуществляемая на основе административно-правовых норм деятельность органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, а также подведомственных учреждений, либо иных юридических или физических лиц (организаций) наделенных публичными правами и обязанностями, реализуемая в соответствии с их компетенцией и направленная на достижение целей и решение задач этих органов и их должностных лиц и обеспечивающая удовлетворение потребностей и законных интересов физических и юридических лиц.

2. Обосновывается положение, что процедура размещения заказов – это административная процедура, регулируемая специальными правовыми нормами, содержащимися в Федеральном законе о размещении заказов, и принимаемыми в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

3. Приводится авторская трактовка понятия административной

процедуры размещения заказа, под которой понимается основанная на административно-правовых нормах законодательства о размещении заказов деятельность заказчиков, органов, уполномоченных на размещение заказов, их должностных лиц и создаваемых ими конкурсных, аукционных, котировочных комиссий, а также привлекаемых на договорной основе специализированных организаций и операторов электронных площадок, реализуемая в соответствии с их компетенцией и направленная на удовлетворение государственных, муниципальных нужд и нужд бюджетных учреждений и обеспечивающая удовлетворение потребностей и законных интересов участников размещения заказа.

4. Всесторонне исследованы общие административно-правовые принципы процедуры размещения заказов, такие как законность, презумпция достоверности, запрет злоупотребления правом, запрет произвола, национальный режим, открытое рассмотрение административных дел (гласность, публичность), обеспечение защиты государственной тайны, ведение производства по административному делу на русском языке, право быть выслушанным, беспристрастность, обоснованность каждого административного решения или действия, принцип «большее включает в себя меньшее», оперативность и экономичность, обеспечение восстановления нарушенных прав и их судебная защита.

5. Формулируется система специальных принципов административной процедуры размещения заказов, а именно: приоритет электронного документооборота; участие частноправового лица в организации административной процедуры; обеспечение конфиденциальности сведений; анонимность участия; равный доступ к торгам всех потенциально заинтересованных лиц; запрет на участие в торгах для отдельных категорий участников размещения заказов; привилегии отдельным категориям участников размещений заказов; добровольность участия; обоснование начальной (максимальной) цены контракта.

6. Определяется система субъектов сферы размещения заказов:

государственный, муниципальный и иной заказчик; федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, уполномоченные на осуществление функций по размещению заказов для заказчиков; конкурсная, аукционная и котировочная комиссия; оператор электронной площадки; участник размещения заказа; специализированная организация; федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации; федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов; организация, оказывающая услуги по ведению и обслуживанию официального сайта; федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, уполномоченные на осуществление контроля в сфере размещения заказов. Из них субъектами административной процедуры размещения заказов являются: государственный, муниципальный и иной заказчики; федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, уполномоченные на осуществление функций по размещению заказов для заказчиков; конкурсная, аукционная и котировочная комиссии; оператор электронной площадки; специализированная организация; участник размещения заказа.

7. Предлагается авторское определение специализированной организации, представляющей собой юридическое лицо, привлекаемое заказчиком или уполномоченным органом на договорной основе для осуществления функций по размещению заказа путем проведения торгов в форме конкурса или аукциона, осуществляющее в рамках своих гражданско-правовых обязательств разработку конкурсной документации, документации об аукционе, опубликование и размещение извещения о проведении открытого конкурса или открытого аукциона, направление приглашений принять участие в

закрытом конкурсе или в закрытом аукционе, и иных связанных с обеспечением проведения торгов функций.

8. Аргументируется вывод о системе стадий административной процедуры размещения заказа, а именно выделяются основные (подготовительная, прием заявок участников размещения заказа, анализ заявок участников размещения заказа, стадия определения победителя процедуры размещения заказа) и дополнительные стадии (оформление отказа от заключения контракта; согласование возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком)).

9. Обосновывается необходимость принятия Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка формирования начальных (максимальных) цен контрактов», а также Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», содержащего следующую правовую норму:

а) статью 7.30 дополнить частью 15 следующего содержания: «15. Нарушение заказчиком, уполномоченным органом порядка формирования начальных (максимальных) цен контрактов

– влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере десяти тысяч рублей; на юридических лиц – в размере тридцати тысяч рублей.».

10. Доказывается необходимость принятия Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», включающего следующие правовые нормы:

а) часть 1 статьи 1 после слов «устанавливает единый порядок размещения заказов, в целях» дополнить словами «удовлетворения государственных нужд, муниципальных нужд и нужд бюджетных учреждений,»;

б) название статьи 2 изложить в следующей редакции: «Статья 2.

Законодательство Российской Федерации и иные нормативные правовые акты о размещении заказов»;

в) статью 2 дополнить частью 5 следующего содержания: «5. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией принимают нормативные правовые акты, регулирующие организацию проведения торгов и запросов котировок, в случае, если они не противоречат настоящему Федеральному закону.»;

г) статью 7 дополнить частью 11 следующего содержания: «11. В случае нарушения требований, установленных частями 3–4, 10 настоящей статьи, открытый конкурс, открытый аукцион в электронной форме, запрос котировок, предварительный отбор, закрытый конкурс или закрытый аукцион может быть признан недействительным в установленном законодательством Российской Федерации порядке.»;

д) часть 1 статьи 8 изложить в следующей редакции: «1. Участником размещения заказа может быть любое юридическое лицо, независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала или любое физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, подавшее заявку на участие в конкурсе, заявку на участие в аукционе или котировочную заявку.»;

е) в части 5 статьи 10 слова «по иску» заменить словами «по заявлению»;

ж) название статьи 11 изложить в следующей редакции: «Статья 11. Требования к участникам размещения заказа при размещении заказа путем проведения торгов, запроса котировок»;

з) абзац первый части 1 статьи 11 изложить в следующей редакции: «1. При размещении заказа путем проведения торгов, запроса котировок устанавливаются следующие обязательные требования к участникам размещения заказа:»;

и) часть 1 статьи 11 дополнить пунктом 5 следующего содержания: «5) отсутствие в предусмотренном настоящим Федеральным законом реестре

недобросовестных поставщиков сведений об участниках размещения заказа.»;

к) пункт 2 части 2 статьи 11 признать утратившим силу;

л) часть 6 статьи 11 изложить в следующей редакции: «6. Заказчик, уполномоченный орган, конкурсная или аукционная комиссия проверяет соответствие участников размещения заказа требованию, указанному в части 2 настоящей статьи, если такое требование установлено заказчиком, уполномоченным органом, а также вправе проверять соответствие участника размещения заказа требованиям, указанным в пункте 4 части 1 настоящей статьи. При этом заказчик, уполномоченный орган, конкурсная или аукционная комиссия не вправе возлагать на участников размещения заказа обязанность подтверждать соответствие данным требованиям.»;

м) в части 6 статьи 12 слова «по иску» заменить словами «по заявлению»;

н) статью 16.1 признать утратившей силу;

о) в части 1 статьи 17 слова «организацией, оказывающей услуги по ведению и обслуживанию официального сайта» исключить;

п) в части 2 статьи 17 слова «организацией, оказывающей услуги по ведению и обслуживанию официального сайта» исключить;

р) в части 7 статьи 17 слова «одной организации, оказывающей услуги по ведению и обслуживанию официального сайта,» исключить;

с) в части 6 статьи 20 слова «по иску» заменить словами «по заявлению»;

т) статью 44 дополнить пунктом 6 следующего содержания: «6) копии документов, подтверждающих соответствие участника размещения заказа требованию, установленному пунктом 1 части 1 статьи 11 настоящего Федерального закона, в случае, если в соответствии с законодательством Российской Федерации установлены требования к лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, такие товары, работы, услуги являются предметом запроса котировок, а также копии документов, подтверждающих соответствие участника размещения заказа требованиям, установленным пунктами 2–4 части 1 статьи 11 настоящего Федерального закона.»;

у) статью 45 дополнить частью 7 следующего содержания: «7. Заказчик, разместивший на официальном сайте извещение о проведении запроса котировок, вправе отказаться от его проведения не позднее чем за два дня до даты окончания срока подачи котировочных заявок.»;

ф) часть 4 статьи 46 изложить в следующей редакции: «4. При проведении запроса котировок какие-либо переговоры заказчика, уполномоченного органа или котировочной комиссии с участником размещения заказа не допускаются. В случае нарушения указанного положения запрос котировок может быть признан недействительным по заявлению заинтересованного лица в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.»;

х) часть 1 статьи 47 изложить в следующей редакции: «1. Котировочная комиссия в день окончания срока подачи котировочных заявок рассматривает котировочные заявки на соответствие их требованиям, установленным в извещении о проведении запроса котировок, и оценивает котировочные заявки.»;

ц) часть 7 статьи 53 изложить в следующей редакции: «7. Каждый участник размещения заказа вправе подать только одну котировочную заявку, изменение которой не допускается. При проведении запроса котировок какие-либо переговоры заказчика, уполномоченного органа или котировочной комиссии с участником размещения заказа не допускаются. В случае нарушения указанного положения запрос котировок может быть признан недействительным по заявлению заинтересованного лица в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.»;

ч) в части 3 статьи 57 слова «по иску» заменить словами «по заявлению»;

ш) часть 11 статьи 65 признать утратившей силу;

щ) часть 14 статьи 65 признать утратившей силу.

11. Аргументируется вывод о необходимости совершенствования проекта Федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок, товаров, работ и услуг» от 18 октября 2011 г. путем внесения изменений в дефиниции «закупка», «процедура закупок», «государственный

заказчик», «муниципальный заказчик», «уполномоченный орган», «контрактная служба заказчика», «контрактный офицер»; изменения системы принципов федеральной контрактной системы и института обоснования начальной (максимальной) цены контракта.

12. Предлагается авторская позиция по вопросам модернизации института контроля в федеральной контрактной системе, целесообразности совершенствования и введения ответственности граждан и организаций, осуществляющих общественный контроль за соблюдением требований Федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок, товаров, работ и услуг» от 18 октября 2011 г. в случае его принятия.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Теоретическое значение диссертации заключается в том, что результаты проведенного автором сравнительно-правового и теоретико-правового исследования административной процедуры размещения заказов могут служить методологической и теоретической базой для дальнейших научно-практических разработок в этой области. Положения диссертации позволяют сформулировать единую правовую концепцию процедуры размещения заказов как административной процедуры.

Практическая значимость исследования состоит в том, что основные положения диссертации могут быть использованы в следующих направлениях:

1) в нормотворческой деятельности в процессе дальнейшего совершенствования законодательства о размещении заказов, формирования федеральной контрактной системы;

2) в работе должностных лиц, занимающихся правоприменением в сфере размещения государственных и муниципальных заказов;

3) в процессе преподавания в высших учебных заведениях учебного курса «Административное право», а также специальных учебных дисциплин «Административный процесс», «Административная ответственность», «Полицейское право».

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена,

обсуждена и одобрена на кафедре административного и муниципального права юридического факультета ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный университет». Содержащиеся в работе положения были апробированы на научно-практических конференциях Воронежского государственного университета (Воронеж, 11 апреля 2009 г., 14–15 апреля 2010 г., 12–13 апреля 2011 г.).

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, девяти параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов и специальной литературы и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы исследования, характеризуется степень ее разработанности, формулируются объект, предмет, цели и задачи исследования, определяются его методологическая, общетеоретическая основы, раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость результатов исследования, обоснованность и апробация выдвигаемых на защиту научных положений, приводятся сведения о структуре работы.

Первая глава **«Процедура размещения заказов: административно-правовая характеристика»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Административная процедура: понятие, нормативно-правовая основа, признаки, субъекты»** анализируются общетеоретические вопросы административной процедуры, освещается научная разработанность различных аспектов данного административно-правового института. Выявлены особенности дефиниции «административная процедура» в международных и в отечественных правовых актах, свидетельствующие об эпизодичности толкования и отсутствии единообразного подхода к данному термину. Рассмотрены результаты законотворческой деятельности, направленной на принятие Федерального закона «Об административных процедурах», указывающие на необходимость исследования субъектами

законодательной инициативы правовой природы административной процедуры, что выразилось в дискуссионности понятийного аппарата и общей несогласованности законопроектов с действующим законодательством.

В результате проведенного исследования было сформулировано авторское определение административной процедуры. Выделены признаки административной процедуры: упорядоченность, отсутствие избыточности и наличие процедурных сроков выполнения административных действий; фиксация результата выполнения административной процедуры, в том числе в электронной форме; ответственность должностных лиц публичной администрации за несоблюдение ими требований нормативно-правовых актов при выполнении административных действий. Субъектный состав административной процедуры представлен, с одной стороны, публичной администрацией в лице органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а с другой стороны, физическими и юридическими лицами, заинтересованными в определенном результате, достичь который возможно только по итогам проведения административной процедуры. Данные субъекты выступают в качестве основных субъектов административной процедуры. В свою очередь, как показала практика, подведомственные публичной администрации учреждения и организации, наделенные публичными правами и обязанностями, также выполняют административные действия, а следовательно, являются вспомогательными субъектами административной процедуры.

Во втором параграфе **«Публично-правовая характеристика процедуры размещения заказов»** исследуется дискуссионный характер правовой процедуры размещения заказов, представленный в цивилистической и административно-правовой концепциях природы размещения заказов, находящей отражение в судебной арбитражной практике и научных взглядах членов научно-консультативных советов арбитражных судов Российской Федерации.

Отстаивая административно-правовой подход к процедуре размещения

заказов, автор приходит к выводу, что процедура размещения заказов является административной процедурой, регулируемой специальными правовыми нормами Федерального закона о размещении заказов и принимаемыми в соответствии с ним иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Аргументируется мнение о том, что дела об обжаловании действий (бездействия) заказчика, органа, уполномоченного на размещение заказов, специализированной организации, оператора электронной площадки, конкурсной, аукционной и котировочной комиссий должны рассматриваться судами в порядке административного судопроизводства.

Третий параграф **«Административная процедура размещения заказов»** состоит из четырех подпараграфов.

В первом подпараграфе **«Понятие административной процедуры размещения заказов»** обосновывается публично-правовой характер правоотношений, связанных с подписанием и размещением на официальном сайте Российской Федерации извещения о проведении открытого конкурса (открытого аукциона в электронной форме, запроса котировок, предварительного отбора), конкурсной документации, документации об открытом аукционе в электронной форме, разъяснения положений документации, изменений, внесенных в документацию, протоколов, подписываемых членами комиссии, заказчиком, органом, уполномоченным на размещение заказа. Кроме того, рассматриваются административно-правовые отношения, возникающие между заказчиком, органом, уполномоченным на размещение заказа, специализированной организацией, оператором электронной площадки, конкурсной (аукционной, котировочной) комиссией, а также данных субъектов с участниками размещения заказа.

Раскрывается понятие административной процедуры размещения заказа.

Во втором подпараграфе **«Принципы административной процедуры размещения заказов»** автор, основываясь на административно-правовом

характере процедуры размещения заказов, формулирует систему общих административно-правовых принципов, свойственных рассматриваемой процедуре (законность, презумпция достоверности, запрет злоупотребления правом, запрет произвола, национальный режим, открытое рассмотрение административных дел (гласность, публичность), обеспечение защиты государственной тайны, ведение производства по административному делу на русском языке, право быть выслушанным, беспристрастность, обоснованность каждого административного решения или действия, принцип «большее включает в себя меньшее», оперативность и экономичность, обеспечение восстановления нарушенных прав и их судебная защита) и систему специальных принципов, обусловленную публично-правовой природой правоотношений сферы размещения заказов (приоритет электронного документооборота, участие частноправового лица в организации административной процедуры, обеспечение конфиденциальности сведений, анонимность участия, равный доступ к торгам всех потенциально заинтересованных лиц, запрет на участие в торгах, привилегии отдельным категориям участников размещений заказов, добровольность участия; обоснование начальной (максимальной) цены контракта).

В третьем подпараграфе **«Субъекты административной процедуры размещения заказов»** на основе проведенного исследования административно-правовых норм законодательства сформирована система субъектов сферы размещения заказов, состоящая из: государственного, муниципального и иного заказчиков; федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, уполномоченных на осуществление функций по размещению заказов для заказчиков; конкурсной, аукционной и котировочной комиссий; оператора электронной площадки; участника размещения заказа; специализированной организации; федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

федерального органа исполнительной власти, осуществляющего нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов; организации, оказывающей услуги по ведению и обслуживанию официального сайта Российской Федерации; федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, уполномоченных на осуществление контроля в сфере размещения заказов.

На основе анализа норм Федерального закона о размещении заказов сделан вывод, что субъектами административной процедуры размещения заказов являются: государственный, муниципальный и иной заказчик; федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, уполномоченные на осуществление функций по размещению заказов для заказчиков; конкурсная, аукционная и котировочная комиссии; оператор электронной площадки; специализированная организация; участник размещения заказа. Критерием отграничения субъектов административной процедуры от субъектов сферы размещения заказов выступили процессуальные правовые нормы статьи 57 Федерального закона о размещении заказов.

Кроме того, сформулировано определение такого субъекта, как специализированная организация.

В четвертом подпараграфе **«Стадии административной процедуры размещения заказов»** выработан концептуальный подход к системе стадий административной процедуры размещения заказа с классификацией на основные и дополнительные.

К основным стадиям административной процедуры размещения заказов относятся: подготовительная, прием заявок участников размещения заказа; анализ заявок участников размещения заказа, стадия определения победителя процедуры размещения заказа.

К дополнительным стадиям процедуры размещения заказов относятся: оформление отказа от заключения контракта; согласование возможности

заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком).

Глава вторая **«Модернизация законодательства и правоприменительной практики в сфере размещения заказов»** состоит из двух параграфов.

В первом параграфе **«Проблемы нормативно-правового регулирования процедуры размещения заказов»** рассматривается дискуссионный вопрос этимологии слов «модернизация законодательства». Подвергая анализу как действующие, так и утратившие силу законы и иные нормативные правовые акты, автор уделяет внимание категориям «модернизация государства, общества или отдельной сферы ее жизни» и «модернизация законодательства», подчеркивая их нетождественный характер, предлагает различать понятия «модернизация законодательства о размещении заказов», «модернизация сферы размещения заказов», а также «совершенствование законодательства о размещении заказов» (в юридическом контексте).

Рассматриваются наиболее проблемные стороны правового регулирования процедуры размещения заказов, а именно: номенклатура товаров, работ, услуг для нужд заказчиков, утвержденная приказом Минэкономразвития России от 7 июня 2011 г. № 273; правила оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2009 г. № 722; дефиниция «участник размещения заказа»; требования к участникам размещения заказа при размещении заказа путем проведения торгов; институт реестра недобросовестных поставщиков; процедура запроса котировок; порядок обоснования начальной (максимальной) цены контракта (цены лота).

Анализируются положения проекта Федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» от 18 октября 2011 г. Предлагается авторское видение путей совершенствования данного

проекта, в частности, изменение категориального (понятийного) аппарата, системы принципов и института обоснования начальной (максимальной) цены.

Второй параграф **«Проблемы осуществления контрольной деятельности сферы размещения заказов и пути ее совершенствования»** посвящен действующей системе контроля в сфере размещения заказов и ее правовой основе. Автор, исследуя проект Федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» от 18 октября 2011 г., формулирует вывод о необходимости совершенствования положений рассматриваемого проекта в части модернизации института контроля в федеральной контрактной системе, целесообразности совершенствования и введения ответственности граждан и организаций, осуществляющих общественный контроль.

В **заключении** подводятся итоги исследования: изложены теоретические положения и выводы по результатам работы, сформулированы предложения по совершенствованию административной процедуры размещения заказов.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

I. Научные статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Ступников О.А. Административно-правовая природа процедуры размещения государственных и муниципальных заказов / О.А. Ступников // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2010. – № 2(9). – С. 158–168 (0,8 п.л.).

2. Ступников О.А. Административное судопроизводство : проблемы теории и практики обеспечения законности в сфере размещения заказов / О.А. Ступников // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2009. – № 2(7). – С. 276–289 (1,0 п.л.).

3. Ступников О.А. Специальные принципы административной процедуры размещения заказов / О.А. Ступников // Вестник Воронежского

государственного университета. Серия: Право. – 2011. – № 2. – С. 187–196 (0,8 п.л.).

II. Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:

4. Ступников О.А. Административные правонарушения в сфере размещения государственных и муниципальных заказов : проблемы и перспективы развития / О.А. Ступников // Правовые реформы в современной России : значение, результаты, перспективы : материалы науч.-практ. конф., посвященной 50-летию юбилею юридического факультета Воронежского государственного университета (Воронеж, 20–21 ноября 2008 г.). – Сер. : Юбилеи, конференции, форумы. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2009. – Вып. 5, ч. 2 : Административное и муниципальное право. – С. 432–448 (1,2 п.л.).

5. Ступников О.А. Развитие административного судопроизводства как стратегическая задача Национального плана противодействия коррупции / О.А. Ступников // Юридические записки : сб. науч. трудов / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. – Вып. 23 : Противодействие коррупции в России : общая теория и отраслевое правовое регулирование. – С. 365-377 (0,8 п.л.).

6. Ступников О.А. Определения Конституционного Суда Российской Федерации в практике арбитражных судов по делам, возникающим из публичных правоотношений сферы размещения заказов / О.А. Ступников // Правовая наука и реформа юридического образования : науч.-практ. журнал. – 2011. – № 1(24). – С. 134-140 (0,8 п.л.).

7. Ступников О.А. Модернизация процедуры размещения заказов / О.А. Ступников // Юридические записки : науч.-практич. журнал. – 2011. – № 2(25). – С. 118–127 (0,8 п.л.).