

УДК 347.4

<https://doi.org/10.21869/2223-1501-2024-14-2-41-55>



Информационный компонент публичных закупок: как бороться с фальсифицированными сведениями?

О. А. Беляева¹ ✉

¹Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
ул. Большая Черемушkinsкая, д. 34, г. Москва 117218, Российская Федерация

✉ e-mail: o.believa@rambler.ru

Резюме

Актуальность статьи заключается в исследовании ключевой проблемы информационного сопровождения публичных закупок на современном этапе: наполнение общественно значимой сферы отношений недостоверными сведениями, фальсифицированной информацией и подложными документами, в том числе о подтверждении опыта и квалификации участника закупок.

Цель исследования состоит в раскрытии алгоритма работы комиссии по осуществлению закупок на этапах отбора претендентов и оценки заявок участников закупки в части проверки достоверности представленных ими сведений и документов.

Задачу исследования автор видит в выявлении причин и факторов, способствующих использованию комиссией по осуществлению закупок относительно достоверной (но фактически непроверяемой) информации при проведении публичных закупок.

Методология. В статье использован комплекс общенаучных (анализ, моделирование, аналогия, гипотеза), частнонаучных (формально-логический, системный, функциональный) методов, также автором применен формально-юридический метод.

Результаты исследования позволили автору выявить правовую неопределенность в регламентации процесса проведения публичных закупок, которая ставит под сомнение оптимальность и достаточность существующего регулирования, не способного блокировать как злоупотребления со стороны субъектов рынка (претендентов и участников закупок), так и ошибки, допускаемые контрольными органами.

Выводы. Автором предложены актуальные векторы совершенствования действующего законодательства о публичных закупках, направленные на купирование рисков использования фальсифицированной информации, недостоверных сведений и подложных документов; при этом векторы оптимизации правовой регламентации закупочных процессов находятся, по мнению автора, в сегменте публичного права и выражаются в применении «квазиответственности» (реестр недобросовестных поставщиков), а также конструировании в краткосрочной перспективе нового состава административного правонарушения в целях наказания за обман.

Ключевые слова: публичные закупки; комиссия по закупкам; недостоверная информация; критерии оценки; конкурс.

Конфликт интересов: Автор декларирует отсутствие явных и потенциальных конфликтов интересов, связанных с публикацией настоящей статьи.

Для цитирования: Беляева О. А. Информационный компонент публичных закупок: как бороться с фальсифицированными сведениями? // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2024. Т. 14, № 2. С. 41–55. <https://doi.org/10.21869/2223-1501-2024-14-2-41-55>.

Поступила в редакцию 07.02.2024

Принята к публикации 21.03.2024

Опубликована 27.04.2024

Public Procurement Information Component: How to Deal with Falsified Information?

Olga A. Belyaeva¹ ✉

¹Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34 Bolshaya Cheremushkinskaya Str., Moscow 117218, Russian Federation

✉ e-mail: o.beliaeva@rambler.ru

Abstract

The relevance of the article lies in the study of the key problem of information support for public procurement at the current stage: filling the socially significant sphere of relations with inaccurate information, falsified information and forged documents, including confirmation of the experience and qualifications of the procurement participant.

The purpose of the study is to disclose the algorithm of the procurement commission's work at the stages of selecting applicants and evaluating applications for procurement participants in terms of verifying the reliability of the information and documents presented by them.

The author sees **the task** of the study to identify the reasons and factors that contribute to the use by the procurement commission of relatively reliable (but actually unverifiable) information during public procurement.

Methodology. The article uses a complex of general scientific (analysis, modeling, analogy, hypothesis), private scientific (formal-logical, systemic, functional) methods, and the author also uses a formal legal method.

The results of the study allowed the author to identify legal uncertainty in the regulation of the public procurement process, which casts doubt on the optimality and sufficiency of existing regulation that cannot block both abuses by market entities (applicants and procurement participants) and errors made by control bodies.

Conclusions. The author proposed current directions for improving the current legislation on public procurement, aimed at stopping the risks of using falsified information, inaccurate information and forged documents; at the same time, the vectors for optimizing the legal regulation of procurement processes are, according to the author, in the segment of public law and are expressed in the application of "quasi-responsibility" (register of unscrupulous suppliers), as well as the design in the short term of a new composition of an administrative offense in order to punish deception.

Keywords: public procurement; procurement commission; false information; evaluation criteria; competition.

Conflict of interest: The Author declare the absence of obvious and potential conflicts of interest related to the publication of this article.

For citation: Belyaeva O. A. Public Procurement Information Component: How to Deal with Falsified Information? *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya i pravo = Proceedings of the Southwest State University. Series: History and Law.* 2024; 14(2): 41–55. (In Russ.) <https://doi.org/10.21869/2223-1501-2024-14-2-41-55>

Received 07.02.2024

Accepted 21.03.2024

Published 27.04.2024

Введение

Поводом для проведения исследования, представленного в настоящей статье, стало обращение в Конституционный Суд Российской Федерации муниципального заказчика Московской области по вопросу противоречия ст. 19 и 54 Конституции Российской Федерации ряда норм Федерального закона от 5 апреля

2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе) по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой. Речь в жалобе шла о конституционной неопределенности в части наличия у комиссии по осуществлению закупок

обязанности проверять достоверность сведений, представленных участниками.

К сожалению, Конституционный Суд Российской Федерации не устранил выявленную неопределенность, отказав в принятии жалобы к рассмотрению по формальным основаниям¹, в то время как проблема действительно существует, она негативно влияет на правовое положение всех участников не только контрактной системы, но и всей сферы публичных закупок. Это касается и корпоративного сегмента, регламентированного Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках). Дуальное регулирование разных закупочных сегментов отличается как детализацией, так и императивностью [1, с. 48]. Однако все алгоритмы информационного взаимодействия в них являются, по сути, тождественными [2, с. 73]. Кроме того, проблема наполнения закупочной сферы фальсифицированными сведениями стала предметом общественного обсуждения и положила начало подготовке соответствующих законодательных инициатив со стороны контрольного органа – Федеральной антимонопольной службы².

¹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы муниципального казенного учреждения «Центр закупок» Раменского городского округа Московской области на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части 11 и пунктом 8 части 12 статьи 48 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»: определение Конституционного Суда РФ от 14 дек. 2023 г. № 3288-О // Конституционный Суд Рос. Федерации: сайт. URL: <https://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision727358.pdf> (дата обращения: 01.02.2024).

² ФАС презентовала анализ мониторинга и оценки конкуренции в системе госзаказа // Федеральная антимонопольная служба: сайт. URL: <https://fas.gov.ru/news/32851> (дата обращения: 01.02.2024).

Основные вопросы, подлежащие исследованию и разрешению:

- в каком порядке комиссия по осуществлению закупок должна проверять достоверность сведений, содержащихся в документах, представленных участником закупки;

- является ли факт наличия недостоверной информации в составе заявки победителя закупочной процедуры (в частности, конкурса) основанием для привлечения членов комиссии к административной ответственности;

- какими регуляторными средствами следует блокировать использование фальсифицированных сведений в системе публичных закупок.

Методология

Метод анализа использовался для вычленения и разграничения прав и обязанностей специального органа заказчика – комиссии по осуществлению закупок – на разных этапах (стадиях) закупочного цикла. Метод моделирования применялся в целях построения универсальной идеальной модели функционирования комиссии по осуществлению закупок и ее взаимодействия с иными участниками закупочных отношений. Метод аналогии позволил соотнести правовые возможности субъектов разных сфер регуляторного воздействия: свободного рынка и контрактной системы. Метод гипотезы стал основой для конструирования возможных новых норм, нацеленных на решение исследуемой проблематики на уровне федерального законодательства.

Формально-логический метод применялся для формулировки целеполагания системы публичных закупок во взаимосвязи с функционалом комиссии по осуществлению закупок. Системный метод исследования позволил представить авторские рассуждения в контексте полисегментного характера отечественной контрактной системы [3, с. 286]. Структура контрактной системы чрезвычайно

многообразна: и по видам общественных отношений, и по субъектам, вовлеченным в эти отношения, и по предметам закупки [4, с. 611]. Вместе с тем это высокоупорядоченная система, отличающаяся значительным уровнем взаимозависимости своих элементов, которые объединяет единая цель – удовлетворение публичных нужд [5, с. 146]. Функциональный метод исследования был необходим для установления границ компетенции комиссии по осуществлению закупок. Формально-юридический метод применялся для анализа законодательных норм об административной ответственности.

Результаты и их обсуждение

На основании ч. 1 ст. 39 Закона о контрактной системе¹, ч. 8 ст. 3² Закона о закупках² для проведения конкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) заказчик создает комиссию по осуществлению закупок (далее – комиссия). Комиссия должна быть образована до начала проведения закупки, также заказчик определяет ее состав, регламент работы, назначает председателя, руководящего ее деятельностью. Комиссия может функционировать на постоянной основе для проведения всех (единая комиссия) или некоторых (специализированная комиссия) конкурентных закупок (например, закупок только определенной продукции или закупок, проводимых только определенными способами). Поэтому у одного за-

казчика может быть одновременно несколько комиссий. Комиссия может создаваться и на временной основе, допустим, при необходимости проведения одной процедуры закупки.

Закупка является процедурой, длящейся во времени и состоящей из двух основных этапов: сбор заявок претендентов, допуск к участию в процедуре закупки, оценка заявок и определение победителя (либо другого участника, с которым будет заключен контракт или договор). В компетенцию комиссии в процессе проведения закупки входит принятие двух юридически значимых решений:

- допуск к участию (претенденты, ранее подавшие заявки на участие в процедуре закупки, приобретают статус участников);

- оценка заявок (один из участников закупки получает статус победителя).

Для прохождения процедуры допуска претенденты должны соответствовать требованиям, установленным в извещении о закупке на основании ч. 1, 2, 2¹ ст. 31 Закона о контрактной системе. В сегменте корпоративных закупок практически все требования заказчик устанавливает не на основании законодательных норм, а в соответствии с собственным положением о закупке (ч. 5, 6 ст. 3 Закона о закупках). Несоответствие требованиям, устанавливаемое комиссией, означает отклонение заявки, т. е. лишение претендента возможности принять участие в соревновании (состязании) за получение права на заключение контракта или договора.

Важно отметить, что ч. 8 ст. 31 Закона о контрактной системе четко определено, соответствие претендентов каким требованиям комиссия обязана проверить. Так, проверка соответствия производится в отношении правоспособности лица, привлечения организации к ответственности на основании ст. 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), статуса офшорной компании,

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 5 апр. 2013 г. N 44-ФЗ: послед. ред. // Консультант Плюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 01.02.2024).

² О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: федер. закон от 18 июля 2011 г. N 223-ФЗ: послед. ред. // Консультант Плюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/ (дата обращения: 01.02.2024).

иностранного агента. Также проверяется отсутствие сведений о претенденте в реестре недобросовестных поставщиков (при установлении такой опции в составе требований на этапе подачи заявок).

Участник закупки, не соответствующий указанным требованиям или представивший недостоверную информацию в отношении своего соответствия указанным требованиям, отстраняется от участия в процедуре в любой момент до заключения контракта (ч. 9 ст. 31 Закона о контрактной системе). Принятие решения об отстранении участника закупки входит в компетенцию комиссии по осуществлению закупок.

Данные требования имеют общую основу: соответствующая информация может быть проверена в государственных информационных реестрах, обладающих свойством публичной достоверности. Например, статус иностранного агента проверяется по реестру Министерства юстиции Российской Федерации, реестр недобросовестных поставщиков ведется Федеральной антимонопольной службой, информация о привлечении лица к административной ответственности на основании ст. 19.28 КоАП РФ формируется в единой информационной системе автоматически на основании сведений, направляемых Генеральной прокуратурой Российской Федерации Федеральному казначейству, и т. д.

Поэтому работа комиссии по проверке соответствия претендентов требованиям тождественна установлению достоверности этих сведений, причем указанные ресурсы представляют собой сведения открытого, беспрепятственного и бесплатного доступа. Иными словами, механизм проверки и установления достоверности или, напротив, недостоверности сведений максимально прост.

В то же время есть требования, соответствие которым комиссия объективно проверить не может, поэтому Закон о контрактной системе не возлагает на нее такую обязанность, отмечая лишь право

комиссии осуществить соответствующую проверку. В частности, таким требованием является отсутствие у участника закупки – физического лица либо у руководителя, членов коллегиального исполнительного органа, лица, исполняющего функции единоличного исполнительного органа, или главного бухгалтера юридического лица – участника закупки судимости за преступления в сфере экономики. Такие сведения предоставляются Министерством внутренних дел Российской Федерации гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам, лицам без гражданства либо их уполномоченным представителям¹. По запросу комиссии такие сведения предоставлены не будут.

Таким образом, можно сформулировать следующий вывод: на этапе приема заявок и проверки соответствия претендентов установленным требованиям комиссия обязана проверять только то, что можно проверить на основании данных, содержащихся в реестрах, обладающих свойством публичной достоверности. Проверка достоверности информации, к которой свободного доступа нет, в обязанности комиссии не вменена. Равным образом в обязанности комиссии не входит проверка достоверности деклараций претендентов об отсутствии конфликта интересов (п. 9 ч. 1 ст. 31 Закона о контрактной системе, ч. 7¹ – 7³ ст. 3 Закона о закупках), поскольку не ведется какого-либо учета таких сведений [6]. Следует констатировать, что конфликт интересов

¹ Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования: приказ Министерства внутренних дел РФ от 27 сент. 2019 г. № 660 // Министерство внутренних дел Рос. Федерации: сайт. URL: <https://mvd.consultant.ru/documents/1056910> (дата обращения: 02.02.2024).

остается «серой» коррупционной зоной, слабо поддающейся какому-либо мониторингу [7].

Следует констатировать, что в закупках фигурируют непроверяемые сведения, заблаговременно установить их достоверность невозможно по причинам объективного характера (нет свободного доступа, не ведется учет сведений и пр.). Поэтому законодательством предусмотрены иные способы реагирования на предоставление участниками закупки ложной, недостоверной информации. Так, заказчик обязан принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта в случае, если поставщик (подрядчик, исполнитель) представил недостоверную информацию о своем соответствии и (или) соответствии поставляемого товара требованиям, что позволило ему стать победителем (ч. 15 ст. 95 Закона о контрактной системе).

Таким образом, негативные последствия для лица, предоставившего ложные сведения, наступают *ex post* и выражаются в потере им контракта в результате одностороннего расторжения контракта заказчиком.

Этап оценки заявок не предполагает их отклонения, оценка означает распределение баллов за соответствие критериям, установленным заказчиком. Если в заявке имеет место несоответствие критериям, это означает присуждение 0 баллов, но не ее отклонение. Участник, заявке которого присуждено максимальное количество баллов, получает право на заключение контракта или договора.

Заказчики используют следующие четыре критерия (в различном сочетании) для оценки заявок участников закупки (ч. 1 ст. 32 Закона о контрактной системе):

- цена контракта, сумма цен единиц товара, работы, услуги;
- расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ;

– качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки;

– квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации.

Порядок оценки заявок установлен на подзаконном уровне¹ (далее – Порядок оценки).

Для оценки заявок по критерию оценки «квалификация участников закупки» могут применяться один или несколько показателей оценки. В частности, согласно подп. «в» п. 24 Порядка оценки это может быть наличие у участников закупки опыта поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, связанного с предметом контракта.

При применении такого критерия используются один или несколько из детализирующих показателей оценки, таких как: общая цена исполненных участником закупки договоров; общее количество исполненных участником закупки договоров; наибольшая цена одного из исполненных участником закупки договоров.

Устанавливается предмет договора (договоров), оцениваемого по каждому детализирующему показателю, сопоставимый с предметом контракта, заключа-

¹ Об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, внесении изменений в пункт 4 Постановления Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2021 г. № 2369 и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 31 дек. 2021 г. № 2604 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 3, ст. 577.

емого по результатам определения поставщика (подрядчика, исполнителя); перечень документов, подтверждающих наличие у участника закупки опыта поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, связанного с предметом контракта, в том числе исполненный договор (договоры), акт (акты) приемки поставленного товара, выполненных работ, оказанных услуг, составленные при исполнении такого договора (договоров); а также может быть установлено условие о принятии к оценке исключительно исполненного договора (договоров), причем поставщиком (подрядчиком, исполнителем) должны быть удовлетворены претензии об уплате неустоек.

Как видно из изложенного, в качестве подтверждения опыта могут быть представлены любые ранее исполненные участником процедуры закупки договоры. Это не только государственные (муниципальные) контракты, информация об исполнении которых отображена в реестре (ст. 103 Закона о контрактной системе) и беспрепятственно проверяется любым лицом через соответствующий номер реестровой записи на официальном сайте www.zakupki.gov.ru. Напротив, речь идет о любых договорах, при этом важно подчеркнуть, что какого-либо публичного учета (или регистрации) таких обязательств законодательством Российской Федерации не предусмотрено. Это свободная контрактация на основе общегосударственного законодательства. Следовательно, удостовериться в подлинности представленных документов комиссия объективной возможности не имеет, ее функционал ограничивается лишь визуальным осмотром представленных документов. Аналогичная ситуация характерна и для договоров, заключаемых корпоративными заказчиками, хотя их реестр и ведется (ст. 4¹ Закона о закупках), свободного доступа к нему «простые смертные» не имеют (оперировать этой реестровой информацией могут лишь кон-

трольные, надзорные и ревизионные органы [8, с. 92]).

Конкурсные заявки включают три части: первая содержит сведения о предмете закупки и не должна включать данные, идентифицирующие участника; вторая – сведения о соответствии участника закупки установленным требованиям; третья – встречные предложения участника закупки.

Комиссия рассматривает первые части заявок и принимает решение о признании их соответствующими извещению об осуществлении закупки или об отклонении заявок от участия в закупке; оценивает первые части, допущенные к участию в закупке, по установленным критериям. На этом основании первым частям заявок присваиваются соответствующие значения и определяется наилучшее предложение (ст. 48 Закона о контрактной системе).

После этого комиссия получает вторые части заявок и рассматривает их на предмет соответствия требованиям, указанным в ч. 11 и 12 ст. 48 Закона о контрактной системе. Закон о контрактной системе не возлагает на комиссию обязанность по установлению достоверности сведений, указанных во второй части заявки, в том числе документов, подтверждающих квалификацию участника закупки. Вместе с тем выявление недостоверной информации, содержащейся в заявке на участие в закупке, является основанием для отклонения заявки (п. 8 ч. 12 ст. 48 Закона о контрактной системе).

На наш взгляд, рассмотреть и оценить – не значит проверить и установить достоверность документов.

На основании п. 8 ч. 12 ст. 48 Закона о контрактной системе одним из оснований отклонения заявки при рассмотрении вторых частей заявок на участие в закупке является выявление недостоверной информации, содержащейся в заявке на участие в закупке. При этом поступившую информацию комиссии нужно будет проверить.

Таким образом, в нормах Закона о контрактной системе, с одной стороны, прямо не закреплена обязанность комиссии устанавливать достоверность содержания документов, предоставленных участником закупки в качестве подтверждения своего опыта в целях оценки по критерию «квалификация», а с другой – вторая часть заявки должна быть отклонена при выявлении недостоверных сведений. Более того, установление ч. 2 ст. 7.30 КоАП РФ административной ответственности за признание заявки на участие в конкурсе надлежащей, соответствующей требованиям конкурсной документации в случае, если участнику, подавшему такую заявку, должно быть отказано в допуске к участию в закупке в соответствии с требованиями законодательства о контрактной системе, казалось бы, подразумевает обязанность комиссии установить достоверность информации, содержащейся в заявке.

Учитывая, что действующее законодательство порядок проверки достоверности сведений во второй части заявки не устанавливает, как не устанавливает и правовые способы, инструменты такой проверки, которые бы обеспечили однозначное определение достоверности или недостоверности представленных участником документов, информации (копии гражданско-правовых договоров, благодарственные письма), можно констатировать, что в законодательстве имеется правовая неопределенность в части порядка действия членов комиссии при выявлении спорных документов, поскольку вне зависимости от принятого решения «о соответствии заявки требованиям» или «об отклонении заявки», члены комиссии принимают его не на основе публично достоверной информации. Кроме того, установленный в ч. 11 ст. 48 Закона о контрактной системе двухдневный срок рассмотрения вторых частей заявок на участие в закупке никак не позволяет предметно оценить достоверность представленных сведений.

Жалобе, поданной в Конституционный Суд Российской Федерации и ставшей поводом для настоящего исследования, предшествовала интересная судебная тяжба заказчика с контрольным органом¹, который настаивал на том, что комиссия имеет *возможность* (выделено нами. – О. Б.) установить фальсифицированные сведения в заявке участника закупки, обратившись к сервису Федеральной налоговой службы «Прозрачный бизнес». В частности, комиссия может сопоставить общую сумму договоров, представленных участником закупки в качестве подтверждения своего опыта и квалификации, с данными о его выручке за отчетный период. По мнению контрольного органа, расхождение в этих цифрах и демонстрирует фальсификацию договоров.

Возможность – это субъективное право. Но в таком случае не может быть оснований для привлечения членов комиссии к административной ответственности, поскольку реализация права не предполагает возможности применения к должностному лицу (члену комиссии) мер государственного принуждения.

У комиссии нет адресата для обращения за проверкой достоверности документов, представленных в подтверждение опыта, поскольку, как было указано выше, в Российской Федерации учет

¹ Решение Московского областного УФАС России от 26 мая 2022 г. № 50/06/99-15462/2022; решение Арбитражного суда г. Москвы от 3 октября 2022 г. по делу № А40-136537/22-130-968; постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 12 декабря 2022 г. № 09АП-77932/2022 по делу № А40-136537/2022; постановление Арбитражного суда Московского округа от 20 марта 2023 г. № Ф05-36333/2022 по делу № А40-136537/22-130-968; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14 июня 2023 г. № 305-ЭС23-11165 по делу № А40-136537/2022 // Судебные и нормативные акты РФ: сайт. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 01.02.2024).

гражданско-правовых договоров не ведется.

Что касается сервиса «Прозрачный бизнес»¹, то в нем аккумулирована информация из разных информационных реестров, однако сам сервис носит справочный характер и действующими нормативными правовыми актами не закреплена обязанность каких-либо субъектов по его применению. Кроме того, размер доходов лица, указанный в сервисе, не представляется достаточным основанием для вывода о фальсификации договоров, представленных участником закупки в подтверждение своего опыта. Например, у участника закупки могут иметься и другие обязательства с контрагентами, по которым он выступает должником, соответственно, доходы от исполненных им договоров могли направляться им на оплату долгов или возврат заемных средств или на иное исполнение ранее принятых на себя обязательств перед теми же лицами. Кроме того, фактическая оплата по договорам могла не осуществляться ввиду тяжелого финансового положения контрагентов. Поэтому нет оснований для вывода о достоверности или недостоверности договоров путем обращения к указанному сервису.

Повод для возбуждения дела об административном правонарушении – это обнаружение события административного правонарушения. Наличие события относится к числу обстоятельств, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении (ст. 26.1 КоАП РФ), а его отсутствие – к числу обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении (ст. 24.5 КоАП РФ).

Объективная сторона административного правонарушения предусмотренного ч. 2 ст. 7.30 КоАП РФ, состоит в совершении одного из следующих действий:

– отклонение заявки на участие в конкурсе, отказ в допуске к участию в аукционе; признание заявки на участие в закупке товара, работы или услуги не соответствующей требованиям конкурсной документации, документации об аукционе, отстранение участника закупки от участия в конкурсе, аукционе по основаниям, не предусмотренным законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок;

– признание заявки на участие в конкурсе надлежащей, соответствующей требованиям конкурсной документации; признание заявки на участие в аукционе надлежащей, соответствующей требованиям документации об аукционе, в случае, если участнику, подавшему такую заявку, должно быть отказано в допуске к участию в закупке в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок;

– нарушение порядка вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе, закрытом аукционе и (или) открытия доступа к таким заявкам, поданным в форме электронных документов; нарушение порядка рассмотрения и оценки таких заявок, окончательных предложений участников закупки, установленного конкурсной документацией.

Обнаружение в действиях членов комиссии объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 7.30 КоАП РФ, является необходимым и достаточным основанием для возбуждения дела об административном правонарушении.

Но для привлечения лица к административной ответственности необходимо не только установление события административного правонарушения, но и виновности данного лица. Представляется, что в условиях отсутствия в действующем законодательстве порядка проверки достоверности сведений во второй части заявки, правовых способов, инструментов такой проверки, которые бы обеспе-

¹ Прозрачный бизнес: сайт. URL: <https://pb.nalog.ru/> (дата обращения: 01.02.2024).

чили однозначное определение достоверности или недостоверности представленных участником документов, информации (копии гражданско-правовых договоров, благодарственные письма) вина членов комиссии в неотклонении заявки, содержащей спорные договоры, отсутствует. Следовательно, не может быть и привлечения их к административной ответственности.

Итак, в ходе исследования мы обнаружили катастрофический пробел всей отечественной контрактной системы: принцип информационной открытости (транспарентности) фактически «работает» только на стороне заказчика, принуждая его раскрывать огромные массивы сведений о закупке (ст. 4, 7 Закона о контрактной системе, п. 1 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках) [9, с. 28]. Кстати, парадокс заключается в том, что обилие излишних сведений только усложняет поиск нужной информации для претендентов. В итоге принципы гласности и прозрачности сводятся на нет [10, с. 62], в то время как именно эти принципы выступают в качестве руководящих начал правовой регламентации отечественной системы закупок [11, с. 58]. В многомерной модели принципов правового воздействия на закупочные отношения прозрачность неотделима ни от обеспечения конкуренции, ни от противодействия коррупции [12, с. 11, 12]. Прозрачность (транспарентность) – фундамент данного регулирования.

Однако в отношении участников закупки все ограничивается декларациями, проверить которые фактически ни у заказчика, ни у его комиссии возможности нет. Но если нет преград для наводнения закупочных отношений фальсифицированными сведениями, то в таком случае лишена смысла и вся контрактная система, поскольку не может быть речи о честном соревновании за право заключения контракта или договора.

Само собой, необходимо предотвратить случаи предоставления участниками

закупки документов с признаками подделки (фальсификации), чтобы исключить незаконную победу в закупочных процедурах. Представляется, что неблагоприятные последствия должны быть возложены именно на этих недобросовестных лиц, а не на членов комиссии. И последствия эти должны носить не только гражданско-правовой, но и административный характер.

Во-первых, обман должен быть публично наказан. Мы уже отмечали этот законодательный пробел: ненаправление сведений об обманщиках в реестр недобросовестных поставщиков [13, с. 43]. Мы согласны с тезисом о том, что отечественная система публичных закупок основана на частноправовой идеологии регулирования [14, с. 56]. Однако очевидно, что практика демонстрирует нам своего рода лакуны злоупотреблений, справиться с которыми частноправовые средства оказываются неспособными. Поэтому видится целесообразным дополнить гражданско-правовые последствия раскрытого обмана (утрату контрактных обязательств) включением сведений об обманщиках в государственный информационный реестр – реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)¹. Данный реестр призван фиксировать негативную деловую репутацию участников закупки. Он представляет собой административную меру государственного принуждения, публично-правовую санкцию [15, с. 32]. Включение сведений в этот информационный ресурс

¹ О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1078 // Консультант Плюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_388970/ (дата обращения: 01.02.2024).

можно расценить и как «квазиадминистративную» ответственность [16, с. 64]. Кроме того, это будет полностью соответствовать международно-правовым обязательствам Российской Федерации, предусмотренным в абз. 4 п. 13 Протокола о порядке регулирования закупок (приложение № 25 к Договору о Евразийском экономическом союзе¹), что принципиально необходимо для формирования полноценного национального режима публичных закупок на евразийском пространстве [17, с. 30].

Во-вторых, в краткосрочной перспективе следует подумать о дополнении КоАП РФ новым составом, предусматривающим административный штраф для тех участников закупки, которые были изобличены в предоставлении фальсифицированных сведений и (или) подложных документов (причем безотносительно к тому, одержал ли обманщик победу в конкурентной процедуре, наказывать следует за любой факт подлога).

В настоящее время, как известно, сферу публичных закупок активно наполняют разнообразные цифровые технологии [18, с. 123–132]. Причем уровень цифровизации отечественной контрактной системы определенно выше, чем в зарубежных правовых порядках [19, с. 36–42]. Не имеет аналогов в мире российская Единая информационная система в сфере закупок, аккумулирующая терабайты всевозможной информации [20, с. 209–280]. Но следует констатировать, что надлежащего функционала для противодействия фальсифицированной информации по-прежнему нет.

Выводы

На комиссию по осуществлению закупок прямо не возложена обязанность

проверки и установления достоверности сведений, содержащихся в заявках на участие в закупке, в том числе в договорах, представленных участником закупки для подтверждения опыта по критерию оценки «квалификация».

Законодательство не предоставляет членам комиссии полномочия и правовые средства, необходимые для оценки достоверности сведений, содержащихся во второй части заявки на участие в закупке.

В законодательстве имеется правовая неопределенность в части определения порядка действия членов комиссии при выявлении спорных документов, поскольку вне зависимости от принятого решения «о соответствии заявки требованиям» или «об отклонении заявки», члены комиссии принимают его не на основе публично достоверной информации. Отсутствует правовой механизм проверки достоверности сведений, содержащихся в договорах, представленных участником закупки для подтверждения опыта по критерию оценки «квалификация», обеспечивающий достоверность и однозначность результатов такой проверки, поскольку нет учета заключаемых в Российской Федерации гражданско-правовых договоров.

Поводов и оснований для привлечения членов комиссии к административной ответственности нет ввиду отсутствия одного из элементов состава административного правонарушения – вины.

Целесообразно привлекать лиц, предоставивших фальсифицированные сведения в составе заявок на участие в публичных закупках, к административной ответственности, для чего требуется проектирование нового состава в КоАП РФ, а также применять к ним иные меры государственного принуждения: включать сведения о них в «черный список» – реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе : [подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.: ред. от 09.12.2022] // Консультант Плюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/ (дата обращения: 01.02.2024).

Список литературы

1. Кичик К. В. «Дуализм» российского законодательства о публичных закупках // Современные проблемы хозяйственного законодательства: материалы I Международной научно-практической конференции / науч. ред. О. А. Ашурков. Донецк: ФЛП Кириенко С. Г., 2019. С. 47–63.
2. Беляева О. А. Цифровая эволюция публичных закупок: новые горизонты // Вестник МГПУ. Серия: Юридические науки. 2023. № 3(51). С. 71–80. <https://doi.org/10.25688/2076-9113.2023.51.3.06>.
3. Беляева О. А. Теоретико-правовые основы публичных закупок в современном российском правопорядке // Современные проблемы развития предпринимательского и корпоративного права в России и за рубежом: монография / под общ. ред. В. А. Вайпана, М. А. Егоровой. М.: Юстицинформ, 2021. С. 278–299.
4. Кабытов П. П. Анализ содержания и структуры контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2020. Т. 11, № 3. С. 601–624.
5. Шмелева М. В. Система государственных (муниципальных) закупок: методология и реализация: монография / под ред. Е. В. Вавилина. М.: Юстицинформ, 2021. 906 с.
6. Бабаев Д. Д., Беляева О. А. Проблемы выявления конфликта интересов в контексте транспарентности публичных закупок // Право и экономика. 2019. № 8(378). С. 29–33.
7. Беляева О. А. Конфликт интересов в публичных закупках // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2019. № 1(13). С. 13–18.
8. Зырянов С. М. Государственный контроль (надзор). М.: Контракт, 2023. 232 с.
9. Шмелева М. В. О праве на информацию при осуществлении цифровых государственных и муниципальных закупок // Право и цифровая экономика. 2020. № 1(07). С. 24–28. <https://doi.org/10.17803/2618-8198.2020.07.1.024-028>.
10. Беляева О. А., Чваненко Д. А. Гипертрофированная транспарентность в документации о закупках // Научные известия. 2019. № 17. С. 58–62.
11. Беляева О. А. Правовая композиция контрактной системы в сфере закупок // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2021. № 1(21). С. 57–61.
12. Агапова Е. В., Беляева О. А. Границы транспарентности публичных закупок: монография. М.: РУСАЙНС, 2020. 110 с.
13. Беляева О. А. Контрактная система: основные проблемы правоприменения и пути их преодоления // Журнал российского права. 2015. № 7 (223). С. 34–44. <https://doi.org/10.12737/11741>.
14. Тасалов Ф. А. Закупки в России и Европейском Союзе: методология и практика конкурентной борьбы: монография. М.: Инфотропик, 2022. 684 с.
15. Чваненко Д. А. Включение в реестр недобросовестных поставщиков как вид публично-правовой ответственности // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2019. № 1(13). С. 28–32.
16. Чваненко Д. А. Государственный контракт как особая модель гражданско-правового договора: монография / под ред. О. А. Беляевой. М.: Юстицинформ, 2023. 276 с.

17. Байрашев В. Р., Беляева О. А. Проблемы применения национального режима в государственных и муниципальных закупках в контексте международных обязательств Российской Федерации // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2019. № 3(15). С. 29–37.

18. Андреева Л. В. LegalTech в сфере публичных закупок // LegalTech в сфере предпринимательской деятельности: монография / отв. ред.: И. В. Ершова, О. В. Сушкова. М.: Проспект, 2023. С. 123–132.

19. Шмелева М. В. Цифровые технологии в государственных и муниципальных закупках: будущее или реальность // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 12(109). С. 36–42. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2019.109.12.036-042>.

20. Цифровизация гражданского оборота: проблемы и тенденции развития (цивилистическое исследование): монография: в 5 т. Т. 1 / Л. Ю. Василевская, Е. Б. Подузова, Ф. А. Тасалов; отв. ред. Л. Ю. Василевская; Московский гос. юрид. ун-т им. О. Е. Кутафина. М.: Проспект, 2021. С. 209–280.

References

1. Kichik K. V. ["Dualism" of the Russian legislation on public procurement]. *Sovremennye problemy khozyaistvennogo zakonodatel'stva. Materialy I Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii* [Modern problems of economic legislation. Materials of the I International Scientific and Practical Conference]; ed. by O. A. Ashurkov. Donetsk, FLP Kirienko S.G., 2019, pp. 47–63. (In Russ.)

2. Belyaeva O. A. Tsifrovaya evolyutsiya publichnykh zakupok: novye gorizonty [Digital evolution of public procurement: new horizons]. *Vestnik MGPU. Seriya: Yuridicheskie nauki = Bulletin of the Moscow State Pedagogical University. Series: Legal Sciences*, 2023, no. 3(51), pp. 71–80. <https://doi.org/10.25688/2076-9113.2023.51.3.06>

3. Belyaeva O. A. Teoretiko-pravovye osnovy publichnykh zakupok v sovremennom Rossiiskom pravoporyadke [Theoretical and legal foundations of public procurement in the modern Russian legal order]. *Sovremennye problemy razvitiya predprinimatel'skogo i korporativnogo prava v Rossii i za rubezhom* [Modern problems of the development of entrepreneurial and corporate law in Russia and abroad]; ed. by V. A. Vaipan, M. A. Egorova. Moscow, Yustitsinform Publ., 2021, pp. 278–299.

4. Kabytov P. P. Analiz soderzhaniya i struktury kontraktnoi sistemy v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd [Analysis of the content and structure of the contract system in the field of procurement of goods, works, services for state and municipal needs]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo = Bulletin of the St. Petersburg University. Right*, 2020, vol. 11, no 3, pp. 601–624.

5. Shmeleva M. V. Sistema gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) zakupok: metodologiya i realizatsiya [The system of state (municipal) procurement: methodology and implementation]; ed. by E. V. Vavilin. Moscow, Yustitsinform Publ., 2021. 906 p.

6. Babaev D. D., Belyaeva O. A. Problemy vyyavleniya konflikta interesov v kontekste transparentnosti publichnykh zakupok [Problems of identifying conflicts of interest in the context of transparency of public procurement]. *Pravo i ekonomika = Law and Economics*, 2019, no. 8(378), pp. 29–33.

7. Belyaeva O. A. Konflikt interesov v publichnykh zakupkakh [Conflict of interest in public procurement]. *Zhurnal predprinimatel'skogo i korporativnogo prava = Journal of Business and Corporate Law*, 2019, no. 1(13), pp. 13–18.

8. Zyryanov S. M. Gosudarstvennyi kontrol' (nadzor) [State control (supervision)]. Moscow, Kontrakt Publ., 2023. 232 p.

9. Shmeleva M. V. O prave na informatsiyu pri osushchestvlenii tsifrovyykh gosudarstvennykh i munitsipal'nykh zakupok [On the right to information in the implementation of digital state and municipal procurement]. *Pravo i tsifrovaya ekonomika = Law and digital Economy*, 2020, no. 1(07), pp. 24–28. <https://doi.org/10.17803/2618-8198.2020.07.1.024-028>

10. Belyaeva O. A., Chvanenko D. A. Gipertrofirovannaya transparentnost' v dokumentatsii o zakupkakh [Hypertrophied transparency in procurement documentation]. *Nauchnye izvestiya = Scientific News*, 2019, no. 17, pp. 58–62.

11. Belyaeva O. A. Pravovaya kompozitsiya kontraktnoi sistemy v sfere zakupok [The legal composition of the contract system in the field of procurement]. *Zhurnal predprinimatel'skogo i korporativnogo prava = Journal of Entrepreneurial and Corporate Law*, 2021, no. 1(21), pp. 57–61.

12. Agapova E. V., Belyaeva O. A. Granitsy transparentnosti publichnykh zakupok [The limits of transparency in public procurement]. Moscow, RUSAINS Publ., 2020. 110 p.

13. Belyaeva O. A. Kontraktnaya sistema: osnovnye problemy pravoprimeneniya i puti ikh preodoleniya [The contract system: the main problems of law enforcement and ways to overcome them]. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2015, no. 7 (223), pp. 34–44. <https://doi.org/10.12737/11741>

14. Tasalov F. A. Zakupki v Rossii i Evropeiskom Soyuze: metodologiya i praktika konkurentnoi bor'by [Procurement in Russia and the European Union: methodology and practice of competition]. Moscow, Infotropik Publ., 2022. 684 p.

15. Chvanenko D. A. Vkluyuchenie v reestr nedobrosovestnykh postavshchikov kak vid publichno-pravovoi otvetstvennosti [Inclusion in the register of unscrupulous suppliers as a type of public liability]. *Zhurnal predprinimatel'skogo i korporativnogo prava = Journal of Entrepreneurial and Corporate Law*, 2019, no. 1(13), pp. 28–32.

16. Chvanenko D. A. Gosudarstvennyi kontrakt kak osobaya model' grazhdansko-pravovogo dogovora [The State contract as a special model of a civil contract]; ed. by O. A. Belyaeva. Moscow, Yustitsinform Publ., 2023. 276 p.

17. Bairashev V. R., Belyaeva O. A. Problemy primeneniya natsional'nogo rezhima v gosudarstvennykh i munitsipal'nykh zakupkakh v kontekste mezhdunarodnykh obyazatel'stv Rossiiskoi Federatsii [Problems of applying the national regime in state and municipal procurement in the context of international obligations of the Russian Federation]. *Zhurnal predprinimatel'skogo i korporativnogo prava = Journal of Entrepreneurial and Corporate Law*, 2019, no. 3(15), pp. 29–37.

18. Andreeva L. V. LegalTech v sfere publichnykh zakupok [LegalTech in the field of public procurement]. LegalTech v sfere predprinimatel'skoi deyatel'nosti [LegalTech in the field of entrepreneurship]; ed. by I. V. Ershova, O. V. Sushkova. Moscow, Prospekt Publ., 2023, pp. 123–132.

19. Shmeleva M. V. Tsifrovye tekhnologii v gosudarstvennykh i munitsipal'nykh zakupkakh: budushchee ili real'nost' [Digital technologies in state and municipal procurement: the

future or reality]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual problems of Russian law*, 2019, no. 12(109), pp. 36–42. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2019.109.12.036-042>.

20. Vasilevskaya L. Yu., Poduzova E. B., Tasalov F. A. Tsifrovizatsiya grazhdanskogo oborota: problemy i tendentsii razvitiya (tsivilisticheskoe issledovanie) [Digitalization of civil turnover: problems and development trends (civil research)]; ed. by L. Yu. Vasilevskaya. Moscow, Prospekt Publ., 2021, pvol. 1, p. 209–280.

Информация об авторе / Information about the Author

Беляева Ольга Александровна, доктор юридических наук, главный научный сотрудник центра частного права, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, профессор Российской академии наук, Почетный работник сферы образования Российской Федерации,
г. Москва, Российская Федерация,
e-mail: o.believa@rambler.ru,
ORCID: 0000-0002-2038-6233

Olga A. Belyaeva, Doctor of Sciences (Juridical), Chief Researcher of the Center for Private Law, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Professor of the Russian Academy of Sciences, Honorary Worker of Education of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation,
e-mail: o.believa@rambler.ru,
ORCID: 0000-0002-2038-6233