

## ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 658.7.011.1  
DOI 10.37493/2409-1030.2021.3.12

Г. Б. Добрецов

### СОБЫТИЕ И СОСТАВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ: РАЗЛИЧИЕ ДЕФИНИЦИЙ НА ПРИМЕРЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ПРИ ВЫБОРЕ СПОСОБА ЗАКУПКИ

Целью данного исследования является выявление отличия правовых последствий прекращения производства по делу об административном правонарушении по основаниям «отсутствие события правонарушения» и «отсутствие состава правонарушения». Задачи по достижению данной цели соответственно стали:

- 1) проанализировать схожесть и различия указанных дефиниций на примере ответственности за нарушения законодательства о контрактной системе при выборе способа закупки;
- 2) обосновать важность правильного их применения в административном процессе.

В работе применены общенаучные методы исследования сравнение и анализ и метод экспертных оценок. Автором с использованием примеров административной и судебной практики рассмотрена правоприменительная практика по оценке наличия или отсутствия события и состава административного правонарушения в конкретных делах. Впервые в условиях принятия оптимизационного пакета изменений законодательства о контрактной системе в сфере закупок рассматривается вопрос ответственности за нарушения при выборе способа определения поставщика (исполнителя, подрядчика). Актуальность работы заключается в том, что законодательство о закупках регулярно меняется, в основном в направлении либерализации, а нормы Ко-

декса об административные правонарушения с «жесткими» санкциями – стабильны, в связи с чем возникает необходимость анализа практики и выработки рекомендаций по предотвращению возможных ошибок. При этом следует учитывать и противоречивость правоприменительной практики по данной теме. Работа может быть полезна должностным лицам государственных и муниципальных заказчиков, сотрудникам контрольных органов, студентам юридических вузов, а так же всем, интересующимся административным правом. Цифровизация закупок выдвигает новые требования к уточнению зон ответственности должностных лиц за различные процедуры проведения закупок в рамках контрактной системы. Автором даются рекомендации о разработке локальных нормативных актов, регулирующих обязанности сотрудников контрактной службы, о действиях по предупреждению нарушений, за которые может быть применена административная ответственность, а также рекомендации должностным лицам, привлеченным к административной ответственности за нарушения при выборе способа закупки товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд о путях и способах правовой защиты. В работе использована Справочная правовая система КонсультантПлюс.

**Ключевые слова:** событие административного правонарушения; состав административного правонарушения.

Grigori Dobretsov

### EVENT AND COMPOSITION OF AN ADMINISTRATIVE OFFENSE: DIFFERENCE OF DEFINITIONS ON THE EXAMPLE OF LIABILITY FOR VIOLATIONS WHEN CHOOSING A PROCUREMENT METHOD

The purpose of the work is to formulate a difference in the legal consequences of termination of proceedings in the case of an administrative offense on the grounds of «absence of an event of an offense» and «absence of an offense». The objectives of the study are to analyze the similarities and differences of these definitions on the example of responsibility for violations of the legislation on the contract system when choosing a procurement method and to justify the importance of their correct application in the administrative process. The paper applies general scientific methods of research comparison and analysis and the method of expert assessments. The author uses examples of administrative and judicial practice to consider law enforcement practice for assessing the presence or absence of an event and composition of an administrative

offense in specific cases. For the first time in the conditions of adoption of the optimization package of changes to the contract system in the field of procurement, the issue of liability for violations when choosing a method for determining the supplier (executor, contractor) is considered. The relevance of the work lies in the fact that the procurement legislation regularly changes, mainly in the direction of liberalization, and the norms of the Code of Administrative Offenses with «tough» sanctions are stable, in connection with which there is a need to analyze practice and develop recommendations to prevent possible errors. At the same time, it is necessary to take into account the inconsistency of law enforcement practice on this topic. The work can be useful to officials of state and municipal customers, an employee of control bodies, students of law schools, as

well as anyone interested in the administrative process. Digitalization of procurement poses new requirements for determining the areas of responsibility of officials for various procurement procedures within the contract system. Recommendations are given on the prevention of violations for which administrative responsibility can be applied, including through the development of local legal acts, as

Одним из принципов Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ [28] (далее – Закон) является принцип ответственности за результативность и эффективность осуществления закупок, согласно которому должностные лица заказчиков несут персональную ответственность за соблюдение требований, установленных законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок [28, ст. 12].

Лица, виновные в нарушении законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством РФ [28, ст. 107, ч. 1].

Административные правонарушения в сфере контрактной системы отнесены к главе 7 «Административные правонарушения в области охраны собственности» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях РФ (далее – КоАП). Тем самым российский законодатель подчеркивает тот факт, что предметом такого рода правонарушений будет являться государственная или муниципальная собственность [1, с. 55].

Глава 7 КоАП содержит 11 статей, состоящих из 58 частей, предусматривающих ответственность за административные правонарушения в сфере закупок: статьи 7.29, 7.29.1, 7.29.2, 7.29.3, 7.30, 7.31, 7.31.1, 7.32, 7.32.1, 7.32.5, 7.32.6.

В их числе – ответственность за несоблюдение требований законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок при принятии решения о способе и об условиях определения поставщика (подрядчика, исполнителя), которая предусмотрена статьей 7.29 КоАП, содержащей пять частей. В настоящей работе рассматриваются вопросы применения ответственности в соответствии с частями 1 и 2 указанной статьи.

Часть 1 статьи 7.29 КоАП. Принятие решения о способе определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе решения о закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), с нарушением требований, установленных законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, за исключением случаев, предусмотренных частями

well as officials brought to administrative responsibility for violations when choosing a method of procurement of goods, works, services for state and municipal needs on ways and methods of legal protection. The Reference Legal System ConsultantPlus is used in the work.

**Key words:** event of an administrative offense; composition of an administrative offense.

2, 2.1 и 4 настоящей статьи, - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 30000 руб.

Часть 2 статьи 7.29 КоАП. Принятие решения о способе определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе решения о закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), в случае, если определение поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок должно осуществляться путем проведения конкурса или аукциона, – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 50 000 руб.

Законодательство РФ о контрактной системе в сфере закупок состоит из Закона 44-ФЗ и других федеральных законов, регулирующих отношения в сфере закупок.

Способ определения поставщика – совокупность операций, выполняемых в определенной последовательности с соблюдением установленных правил и имеющий цель выбрать из надлежащих поставщиков продукции лучшего, используя набор критериев, которыми располагает данный способ выбора поставщика (далее – способ закупки).

Заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы закупки или осуществляют закупки у единственного поставщика. Конкурентные способы могут быть открытыми и закрытыми [28, ст. 24, ч. 1].

Конкурентными способами являются:

- 1) конкурсы (открытый конкурс в электронной форме, закрытый конкурс, закрытый конкурс в электронной форме);
- 2) аукционы (открытый аукцион в электронной форме, закрытый аукцион, закрытый аукцион в электронной форме);
- 3) запрос котировок в электронной форме [28 в ред. вст. 01.01.2022, ст. 24, ч. 2].

По делу об административном правонарушении в числе обстоятельств, подлежащих выяснению, на первом месте указано наличие события административного правонарушения, а также элементы состава административного правонарушения [2, ст. 26.1].

В настоящей работе рассматривается схожесть и различия дефиниций «событие административного правонарушения» и «состав административного правонарушения» на примере ответственности за нарушения законодательства

о контрактной системе при выборе способа закупки (части 1 и 2 ст. 7.29 КоАП) и обосновывается важность правильного их применения в административном процессе. Даются рекомендации заказчикам по предупреждению нарушений законодательства о контрактной системе, за которые может быть применена административная ответственность.

#### **Событие административного правонарушения**

Производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при наличии указанных в статье 24.5 КоАП обстоятельств, в том числе:

- 1) отсутствие события административного правонарушения;
- 2) отсутствие состава административного правонарушения [2, ст. 24.5, ч. 1].

При этом КоАП РФ не дает определения термину «событие административного правонарушения», однако изучение его содержания, а также судебной практики позволяет сделать вывод, что событие административного правонарушения – это состоявшийся факт нарушения каких-либо норм законодательства, за которое предусмотрена административная ответственность. Соответственно, отсутствие события административного правонарушения – это отсутствие факта нарушения норм законодательства, за которое предусмотрена административная ответственность.

Однако решение вопроса о наличии или отсутствия события административного правонарушения в действиях должностного лица заказчика при выборе способа закупки с точки зрения соответствия действий Закону нередко устанавливается субъективной оценкой контрольного органа.

Два похожих дела, но с различными результатами. Пример первый. Заказчиком в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 93 Закона и с соблюдением всех формальных требований Закона заключено два контракта на выполнение работ по благоустройству дворовой территории. По результатам прокурорской проверки сделан вывод о том, что, поскольку договоры имеют единый предмет (тождественность), работы проводятся в рамках одного мероприятия, то они должны рассматриваться как единый договор. «Дробление» сторонами общего объема работ, подлежащих выполнению на одном объекте, в короткий промежуток времени, расценено как свидетельство уклониться от процедуры торгов. Постановлением прокурора в отношении должностного лица заказчика возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 7.29 КоАП РФ, по факту ненадлежащего способа определения поставщика, принятия решения о закупке товаров для обеспечения муниципальных нужд у единственного поставщика с нарушением требований, установленных Законом,

а постановлением руководителя УФАС, оставленным без изменения решением суда, должностное лицо признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 7.29 КоАП РФ, и ему назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере 30 000 руб. [12].

Другой пример, похожая фабула. Заказчиком в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 93 Закона и с соблюдением всех формальных требований Закона заключено два контракта на выполнение работ по привлечению специализированной техники для вывоза снега на автомобильных дорогах города. По результатам прокурорской проверки сделан вывод о нарушении заказчиком Закона о контрактной системе в связи с тем, что указанные контракты имеют единый предмет, содержат идентичные условия, направлены на достижение единой хозяйственной цели, образуют единую сделку, искусственно раздробленную и оформленную двумя самостоятельными договорами в целях осуществления закупки с единственным поставщиком. Постановлением прокурора в отношении должностного лица заказчика возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 7.29 КоАП РФ. Однако, должностное лицо УФАС сочло вывод прокуратуры необоснованным на основании того, что в пункте 4 части 1 статьи 93 Закона отсутствует такое понятие, как одноименные товары, работы, услуги. Осуществление заказчиком по данному основанию закупок в пределах установленной суммы договора и в пределах годового лимита не содержит иных ограничений. Дело об административном правонарушении прекращено в связи с отсутствием события административного правонарушения [19].

При этом должностное лицо УФАС в качестве обоснования своей позиции сослалось на письмо ФАС России от 14.11.2019. Как считает ФАС России, само по себе неоднократное приобретение одноименных товаров, работ, услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) с соблюдением требований, установленных пунктами 4, 5 части 1 статьи 93 Закона, не нарушают Закон, если такие действия не являются результатом антиконкурентного соглашения. Но заключение нескольких контрактов на основании пунктов 4, 5 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе в целях закупки работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объекта капитального строительства, выполнение которых предусмотрено единой проектной документацией, либо в рамках конкретного раздела проектной документации, фактически являются уклонением от проведения конкурентных процедур и нарушают требования Закона, а также могут быть квалифицированы как нарушение статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» [5].

Поэтому одним из основных вопросов, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении является вопрос о наличии события административного правонарушения (факта).

Доказывание антиконкурентного соглашения, о котором говорится в письме ФАС, возможно при наличии совокупности косвенных доказательств. Одним из доказательств антиконкурентного соглашения может служить закупка Заказчиком товара у единственного поставщика в отсутствие подтверждения экономико-производственной целесообразности проводимых закупок, а также в отсутствие обоснования срочной потребности в товаре [3].

В этой связи представляется важным проанализировать понятие «дробление» закупки, ибо от его субъективного толкования зависит вывод о наличии или об отсутствии события административного правонарушения.

Под дроблением закупки понимается преднамеренная разбивка одного контракта на несколько мелких при условии, что заказчику заранее известна потребность в такой продукции (в объемах и сроках), и отсутствуют организационные, технологические или финансово-экономические причины, мешающие провести одну (единую) конкурентную процедуру.

В административной и судебной практике по состоянию на 2021 год сформировалось два диаметрально противоположных подхода к вопросу «дробления» закупок.

Первый. Привлечение исполнителя без соблюдения процедур, установленных Законом, противоречит требованиям законодательства о контрактной системе, приводит к необоснованному ограничению числа участников закупок и не способствует выявлению лучших условий поставок товаров, выполнения работ или оказания услуг. Искусственное «дробление» единой закупки на несколько мелких, - указал Суд, рассматривая конкретное дело, - имеет цель избежать конкурентной процедуры. Предусмотренные заключенными договорами работы являются идентичными, направлены на удовлетворение одной муниципальной потребности, территориально - в пределах одного населенного пункта, в один период времени. Доказательства, подтверждающие, что работы носили срочный, неотложный характер, являлись безотлагательными – отсутствуют [22].

Или как лаконично сформулировано Верховным судом РФ, доказательства, подтверждающих исключительность ситуации, когда заключение государственных контрактов с единственным поставщиком является единственно возможным и целесообразным, заказчиком не представлено, препятствий для своевременного проведения конкурентных процедур не имелось [4].

К этому можно добавить ссылку судов на статью 8 «Принцип обеспечения конкуренции» Закона. Суд разъяснил, что привлечение исполнителя без соблюдения конкурентных процедур противоречит требованиям законодательства о контрактной системе, приводит к необоснованному ограничению числа участников закупок и не способствует выявлению лучших условий поставок товаров, выполнения работ или оказания услуг [7].

Контрактная система в сфере закупок, – указано в Законе, – направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Запрещается совершение любых действий, которые противоречат требованиям Закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок [28, ст. 8].

Второй подход. Само по себе неоднократное заключение заказчиком контракта с единственным поставщиком с соблюдением требований части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ, – отметил Суд, – не является нарушением, если такие действия не связаны с результатом антиконкурентного соглашения и не посягают на публичные интересы и (или) права и законные интересы третьих лиц. Закон № 44-ФЗ не содержит ограничений относительно количества закупок, не превышающих установленную сумму, которые заказчик вправе осуществить у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). В том числе, в случаях, когда предметом контрактов является приобретение одних и тех же товаров (работ, услуг) у одного и того же лица в течение какого-либо календарного периода времени (квартал, месяц, день). Ограничивается лишь годовой объем закупок и цена каждого отдельного контракта [6].

Представляется важным отметить, что в отдельных случаях контрольные органы и суды расходятся в понимании термина, что считать событием правонарушения, а что составом.

Так, постановлением руководителя УФАС прекращено производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 7.29 КоАП РФ в связи с отсутствием события правонарушения. Контрольный орган полагал, что факт заключения без проведения торгов двух контрактов на текущий ремонт помещений одного здания с разными подрядчиками исключает возможность признания данных контрактов единой сделкой. На основании этого сделал вывод, что событие вменяемого должностному лицу правонарушения отсутствует.

Областной суд, рассматривая жалобу, согласился с отсутствием в действии должностного лица административного правонарушения, однако те же самые факты квалифицировал иначе: вывод о том, что заключенные контракты являются единой сделкой, искусственно раздробленной

и оформленной самостоятельными договорами, неверен, соответственно, состав правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 7.29 КоАП РФ в действиях должностного лица отсутствует, что является основанием для прекращения производства по делу. Событие административного правонарушения, по мнению Суда, отсутствует лишь тогда, когда не было самого деяния, явившегося поводом для возбуждения дела об административном правонарушении и квалифицированного как правонарушение. В настоящем деле деяние – заключение должностным лицом контрактов – имело место, в связи с чем, вывод об отсутствии события правонарушения неверен. Суд отменил постановление о прекращении дела в связи с отсутствием события правонарушения, производство по делу прекратил в связи с отсутствием состава административного правонарушения [25].

Отметим, что вышеуказанные постановления УФАС и судебные акты были приняты после опубликования рекомендаций ФАС России о квалификации правомерности действий заказчиков по заключению нескольких контрактов на основании пунктов 4, 5 части 1 статьи 93 Закона в целях закупки работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объекта капитального строительства, выполнение которых предусмотрено единой проектной документацией, либо в рамках конкретного раздела проектной документации, однако, ни контрольный орган, ни суды не сослались на эти рекомендации (письмо ФАС России от 14.11.2019).

Другой пример. Суд отменил постановление должностного лица административного органа и прекратил производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 7.29 КоАП, в связи с отсутствием состава административного правонарушения. Прекращая производство по делу в связи с отсутствием состава административного правонарушения, Суд исходит из того, что должностное лицо руководствовалось нормами действующего законодательства и совершило действия в рамках Закона (то есть, событие есть, состава нет) [8].

Аналогичный пример. Контрольный орган, прекратил административное производство по делу, предусмотренному частью 2 статьи 7.29 КоАП, отметив, что должностное лицо правомерно выбрало способ закупки, а в качестве основания прекращения дела указал отсутствие состава правонарушения [17].

Событием правонарушения, предусмотренного статьей 7.29 КоАП при принятии решения о способе определения поставщика является факт совершения заказчиком действий, имеющих признаки административного правонарушения. При этом событие правонарушения не следует отождествлять с совершенным административным

правонарушением. В теории административного права под событием административного правонарушения понимается совершенное противоправное деяние физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность [27]. С нашей точки зрения, уместно говорить о противоправном деянии, содержащем признаки административного правонарушения. Ибо административным правонарушением признается деяние не только противоправное, но и виновное [2, ст. 2.1, ч. 1].

Таким образом, применительно к закупкам под событием административного правонарушения следует понимать факт совершения действий (бездействия), содержащих признаки деяния, за которое КоАП РФ установлена административная ответственность (например, закупка у единственного поставщика, в случае, когда в соответствии с Законом надо было закупать аукционом или закупка у единственного поставщика с нарушением годового лимита).

#### **Состав административного правонарушения**

Состав административного правонарушения – это совокупность установленных законодательством элементов – признаков, характеризующих действие (бездействие) как административное правонарушение. Отсутствие хотя бы одного из элементов означает отсутствие состава в целом. Юридический состав административного правонарушения состоит из 4 элементов: объект; объективная сторона; субъект; субъективная сторона. Рассмотрим описание составов правонарушений с привлечением конкретных примеров из административных дел.

Объектом правонарушения выступают конкретные нормы, регулирующие контрактную систему. Объектом правонарушения предусмотренного частью 2 статьи 7.29 КоАП являются отношения в сфере собственности и установленный порядок отбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей) [21].

Объективная сторона – характеристика противоправного поведения: действие, бездействие лица, которое привело к вредным последствиям, за которые предусмотрена административная ответственность. Объективная сторона состава правонарушения, заключается в принятии решения о способе закупки, в том числе, у единственного поставщика:

- по части 1 ст. 7.29 КоАП – с нарушением требований, установленных законодательством РФ о контрактной системе,
- части 2 – в случае, если определение поставщика в соответствии с законодательством РФ о контрактной системе должно осуществляться путем проведения конкурса или аукциона [24].

Возникает вопрос, каким образом зафиксировать факт принятия решения должностным лицом? Если закупка предусматривает размещение извещения, то принятие решения о способе закупки указывается в извещении. Если извещения нет, то – заключением контракта. И в первом и во втором случае решение принимает должностное лицо, подписывающее документ. И здесь усматривается тесная связь объективной стороны правонарушения с субъектом правонарушения – должностным лицом.

Обратим внимание на то, что сам факт принятия решения о способе закупки уже достаточен для установления наличия объективной стороны правонарушения. Так, была признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 7.29 КоАП РФ, и подвергнута административному наказанию в виде административного штрафа в размере 50000 руб. контрактный управляющий заказчика О., Правонарушение, по мнению должностного лица УФАС, выразилось в том, что контрактным управляющим в нарушение положений Закона № 44-ФЗ избран способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) путем проведения запроса котировок. То обстоятельство, что закупка была отменена на следующий день после размещения извещения (так указано в постановлении УФАС), контракты заключены не были, ущерб государственному учреждению не причинен, также не может являться основанием для признания деяния О. малозначительным [11].

Субъектом административного правонарушения выступает лицо (должностное в данном случае), виновное в его совершении.

Согласно примечанию к статье 2.4 КоАП РФ под должностным лицом следует понимать лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях.

Как правило, должностным лицом – субъектом рассматриваемого правонарушения выступает руководитель организации. Так, в рассмотренных 80 административных делах 80% должностных лиц, привлекаемых к ответственности, имели статус руководителя организации, 20% – должностные лица без указания должности.

Обоснование определения должностного лица, в большинстве случаев однотипное: поскольку «Н», в силу занимаемой должности директор организации исполняет организационно-распорядительные и административно-хозяйственные обязанности в организации, он (она) является должностным лицом в смысле придаваемом этому определению положениями статьи 2.4 КоАП, а, следовательно, является субъектом административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрено частью 2 ст. 7.29 КоАП [16].

Однако имеют место случаи неустранимых сомнений в определении субъекта административной ответственности в случаях, когда контракт подписан не руководителем, а иным лицом, а извещение не предусмотрено. Так, прокурором было возбуждено административное дело по части 2 статьи 7.29 в отношении должностного лица – руководителя заказчика. Должностное лицо УФАС, рассматривая дело, указало, что сам по себе факт замещения должности руководителя не свидетельствует о принятии указанным лицом спорного решения о способе определения поставщика. Должностное лицо УФАС сделало вывод о наличии неустранимых сомнений в виновности руководителя организации в совершении административного правонарушения и производство по делу было прекращено за отсутствием состава административного правонарушения [13].

В отдельных случаях имеющиеся, с точки зрения автора, неустранимые сомнения в определении субъекта административной ответственности контрольный орган не усматривает. Так, в соответствии с частью 2 статьи 7.29 КоАП была привлечена к административной ответственности контрактный управляющий заказчика О., Правонарушение, по мнению должностного лица УФАС, выразилось в том, что контрактным управляющим в нарушение положений Закона № 44-ФЗ неправильно избран способ определения исполнителя путем проведения запроса котировок. [11]. При этом контрольный орган не обратил внимание на то, что извещение о запросе котировок в Единой информационной системе подписано электронной подписью руководителя организации У, а не контрактным управляющим О., однако этот факт не рассмотрен ни контрольным органом ни судами, рассматривающими жалобы О.

Другое аналогичное дело. Контрольным органом на основании части 1 статьи 7.29 КоАП привлечена к административной ответственности и признана виновной с назначением административного наказания в виде административного штрафа главный врач учреждения здравоохранения. Но решением суда производство по делу об административном правонарушении прекращено за малозначительностью совершенного правонарушения, с объявлением главному врачу устного замечания. При этом в судебном акте сделана оговорка, которая не свидетельствует о снижении размера вреда и тяжести наступивших последствий, не влияет на нарушение охраняемых общественных правоотношений, но позволяет усомниться в правомерности определении должностного лица, совершившего правонарушение: «Кроме того, - указал Суд, - следует учитывать, что за совершение данного нарушения к дисциплинарной ответственности в соответствии с приказом по организации была привлечена контрактный управляющий - специалист по закупкам» [23].

Субъективная сторона определяет форму вины такого лица (умысел, неосторожность).

Согласимся с С. М. Рукавишниковым, что в ряде случаев антимонопольные органы ограничивается только установлением вины лица, привлекаемого к административной ответственности. Вопрос формы вины должностного лица в совершении вменяемого ему правонарушения не исследуется, и в тексте постановления по делу об административном правонарушении определение конкретной формы вины должностного лица отсутствует [26].

Ответственности за совершение административного правонарушения предусмотренного частью 1 статьи 7.29, указано в постановлении УФАС, подлежит вне зависимости от формы вины - в связи с ненадлежащим исполнением им как должностным лицом своих служебных обязанностей, которые в данном случае выражались в необходимости выбора законного способа осуществления закупки на оказание услуг [20].

В то же время в большинстве постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных должностными лицами антимонопольных органов, вопрос формы вины лица в совершении вменяемого ему нарушения исследуется. Как правило, контрольные органы субъективную сторону административного правонарушения характеризуют виной в форме неосторожности, поскольку лицо, привлекаемое к ответственности, не предвидело наступления вредных последствий, хотя должно было и могло их предвидеть [15].

В конкретном случае вина должностного лица, сформулированная судом при рассмотрении жалобы должностного лица, привлеченного к административной ответственности в соответствии с частью 2 статьи 7.29 КоАП, состоит в пренебрежительном отношении к требованиям действующего законодательства о контрактной системе при принятии решения о способе и об условиях определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Доказательств того, что им были приняты все зависящие от него меры по выполнению требований законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок, а также доказательств возникновения непреодолимых препятствий в материалах дела не имеется [29].

Наличие неустранимых сомнений в виновности должностного лица, то есть в наличии субъективной стороны состава административного правонарушения, дает основание контрольному органу сделать вывод об отсутствии состава административного правонарушения [14].

#### **Приоритет события административного правонарушения над составом правонарушения**

В отдельных актах контрольных органов усматривается смешение понятий объективная сторона административного правонарушения и

событие административного правонарушения, так в постановлении УФАС указано: учитывая, что заказчик заключил два контракта по пункту 5 части 1 статьи 93 в соответствии с Законом, отсюда следует вывод, что объективная сторона административного правонарушения по части 2 статьи 7.29 КоАП в действиях должностного лица отсутствует [18], хотя отсутствует событие правонарушения.

Как было уже рассмотрено, отсутствие и события административного правонарушения и его состава является основанием для прекращения административного производства [2, ст. 24.5].

Но, при этом прекращение дела в связи с отсутствием события административного правонарушения и прекращение дела в связи с отсутствием состава административного правонарушения порождает разные правовые последствия.

Что является первоочередным в производстве по делу об административном правонарушении? Рассмотрим эти схожие понятия (событие правонарушения и состав правонарушения) на примере дела об уголовной ответственности.

Следственный комитет РФ вынес постановление об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении М. – за отсутствием в его действиях состава преступления. По мнению М., отказ в возбуждении дела за отсутствием состава, а не события преступления косвенно указывает на наличие в его действиях дисциплинарного проступка, и обжаловал основания отказа в возбуждении дела в суде, а затем обратился с жалобой в Конституционный суд.

Конституционный суд постановил, что отказ в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием в деянии лица состава преступления возможен только при условии предварительного установления наличия и совершения лицом общественно опасного деяния, содержащего объективные признаки преступления (события преступления). Правоприменительные решения по делу М., вынесенные на основании пункта 2 части 1 статьи 24 УПК РФ в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в Постановлении, подлежат пересмотру [10].

Потому отсутствие события преступления само по себе уже означает отсутствие его состава и исключают привлечение лица к какой-либо юридической ответственности, в то время как отсутствие в деянии лица состава правонарушения может восприниматься как не отрицающее факт участия этого лица в совершении деяния, по которому было возбуждено производство и не препятствует наступлению в будущем негативных для него последствий в виде его привлечения, например, к дисциплинарной ответственности [9].

Опираясь на принцип аналогии права, следует руководствоваться таким же подходом, рассматривая основания для прекращения дела об

административном правонарушении: отсутствие события правонарушения влечет за собой прекращение дела на этом основании и без последующего рассмотрения элементов состава правонарушения. Незаконно прекращать дело на основании отсутствия и события и состава административного правонарушения.

В заключение и в порядке рекомендаций следует сделать следующие выводы:

1. Событие административного правонарушения – это совершенные действия (бездействие), содержащие признаки деяния, за которое КоАП установлена административная ответственность. Состав административного правонарушения - это совокупность установленных законодательством элементов – признаков, характеризующих действие (бездействие) как административное правонарушение.
2. В результате исследования установлен очевидный приоритет события административного правонарушения: отсутствие события административного правонарушения или непричастность к нему лица означают отсутствие предпосылок и для исследования вопроса о наличии состава правонарушения, предусмотренного законом.
3. Постановления о привлечении к административной ответственности должностные лица вправе обжаловать в установленные для этого сроки в районном суде, апелляционной и кассационной инстанциях. Как правило, в Верховный суд должностные лица не обращаются. Должностному лицу, подающему жалобу в суд в связи с оспариванием постановления контрольного органа о привлечении к административной ответственности, следует обратить внимание на обоснование доводов жалобы, в первую очередь, проанализировав доказанность в постановлении о привлечении к ответственности факта события правонарушения, а затем его состава. Суд, рассматривая жалобу, может усмотреть малозначительность административного правонарушения.
4. Локальным актом организации необходимо назначить должностное лицо, ответственное за принятие решения о способе определения поставщика. При отсутствии такого акта, если в организации принято положение о контрактной службе, в нем на основании типового положения о контрактной службе (контрактном управляющем) должна быть возложена функция указание в извещении об осуществлении закупки всей необходимой информации, в том числе, – способа закупки. При этом, контрактный управляющий должен подписывать размещенный в Единой информационной системе документ своей электронной подписью. Если при этом контрольный орган привлекает к ответственности руководителя организации, у него появляются основания для обжалования привлечения в качестве должностного - ненадлежащего лица.
5. Должностному лицу, привлекаемому к административной ответственности, следует знать, что Федеральным законом № 410-ФЗ от 08.12.2020 года, вступившим в силу 19.12.2020, внесено изменение в статью 4.1.1. КоАП, распространив на сотрудников организаций-заказчиков (некоммерческих организаций) правило о замене административного наказания в виде административного штрафа на предупреждение при наличии обстоятельств, предусмотренных частью 2 статьи 3.4 КоАП. Предупреждение устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба.
6. С целью избежать привлечения к ответственности за нарушение Закона при закупке у единственного поставщика по пунктам 4, 5 части 1 статьи 93 Закона по признакам так называемого «дробления» сделки рекомендуем не заключать с одним поставщиком, одновременно контракты по одному предмету, с одинаковыми требованиями к закупаемой продукции. При закупке у единственного поставщика (в первую очередь на основании пункта 9 части 1 статьи 93 Закона) до заключения контракта - скомплектовать весь необходимый набор документов, дающих право применения конкретного пункта части 1 статьи 93 Закона.

#### Литература

1. Барышев С.А. Проблемы систематизации составов административных правонарушений в сфере контрактной системы // Ученые записки Казанского филиала «Российского государственного университета правосудия». 2015. Т. 11. С. 54–57.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». Законодательство. ВерсияПроф.
3. Обзор практики применения антимонопольного законодательства коллегиальными органами ФАС России (за период с 1 июля 2018 года по 1 июля 2019 года) Утверждено протоколом Президиума ФАС России. П. 7 URL: <https://fas.gov.ru>. (Дата обращения: 21.09.2021).

4. Определение Верховного Суда РФ от 02.03.2021 № 309-ЭС21-215 по делу № А60-59271/2019 // СПС «КонсультантПлюс». Законодательство. ВерсияПроф.
5. Письмо ФАС России от 14.11.2019 № ИА/100041/19 «О порядке применения пунктов 4, 5 части 1 статьи 93 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс». Законодательство. ВерсияПроф.
6. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 27.05.2021 по делу № А31-12102/2020 // СПС «КонсультантПлюс». Законодательство. ВерсияПроф.
7. Постановление Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 21.01.2020 № 16-178/2020 // СПС «КонсультантПлюс». Законодательство. ВерсияПроф.
8. Постановление Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 17.04.2020 № 16-1054/2020 // СПС «КонсультантПлюс». Законодательство. ВерсияПроф.
9. Постановление Конституционного суда РФ от 13.04.2021 № 13-П // СПС «КонсультантПлюс». Законодательство. ВерсияПроф.
10. Постановление Конституционного суда РФ от 15.06.2021 № 28-П // СПС «КонсультантПлюс». Законодательство. ВерсияПроф.
11. Постановление Саратовского областного суда от 15.11.2019 № 29-85/2019 // СПС «КонсультантПлюс». Законодательство. ВерсияПроф.
12. Постановление Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 24.06.2021 № 16-2173/2021 // СПС «КонсультантПлюс». Законодательство. ВерсияПроф.
13. Постановление УФАС по г. Москве от 16.02.2016 № 4-7.30-116/77-16 // СПС «КонсультантПлюс». Законодательство. ВерсияПроф.
14. Постановление УФАС по г. Москве от 09.06.2016 № 4-7.29-603/77-16 // СПС «КонсультантПлюс». Законодательство. ВерсияПроф.
15. Постановление УФАС по Липецкой области от 13.02.2018 № 41-Т-18 // СПС «КонсультантПлюс». Законодательство. ВерсияПроф.
16. Постановление УФАС по Мурманской области от 01.09.2015 № 06-04/15-100 // СПС «КонсультантПлюс». Законодательство. ВерсияПроф.
17. Постановление УФАС по Мурманской области от 22.10.2020 по делу № 051/04/7.29-288/2020 // СПС «КонсультантПлюс». Законодательство. ВерсияПроф.
18. Постановление УФАС по Оренбургской области от 31.08.2015 № 08-13-117/2015 // СПС «КонсультантПлюс». Законодательство. ВерсияПроф.
19. Постановление УФАС по Республике Алтай от 27.05.2021 по делу № 004/04/7.29-153/2021 // СПС «КонсультантПлюс». Законодательство. ВерсияПроф.
20. Постановление УФАС по Тверской области от 11.05.2018 № 05-5/1-24-2018 // СПС «КонсультантПлюс». Законодательство. ВерсияПроф.
21. Постановление ФАС России от 28.02.2018 № ВП-92/17/АК042-18 // СПС «КонсультантПлюс». Законодательство. ВерсияПроф.
22. Решение Арбитражного суда Республики Хакасия от 27.02.19 г. по делу № А74-18804/2018 // СПС «КонсультантПлюс». Законодательство. ВерсияПроф.
23. Решение Верховного суда Республики Адыгея от 28.02.2018 по делу № 7-52/2018год // СПС «КонсультантПлюс». Законодательство. ВерсияПроф.
24. Решение Краснодарский краевого суда от 23.01.2020 по делу № 12-180/20 // СПС «КонсультантПлюс». Законодательство. ВерсияПроф.
25. Решение Магаданского областного суда от 22.05.2020 № 12-6/2020 Дело N 7-18/2020 // СПС «КонсультантПлюс». Законодательство. ВерсияПроф.
26. Рукавишников С.М. Об установлении формы вины по делам об административных правонарушениях, подведомственным антимонопольному органу // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 3 (128). С. 121–126.
27. Тихомирова Л.А. Нюансы законодательства об административных правонарушениях. Подготовлен для системы «КонсультантПлюс» // СПС «КонсультантПлюс». Законодательство. ВерсияПроф.
28. Федеральный закон РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс». Законодательство. ВерсияПроф.
29. Решение Челябинского областного суда от 28.02.2019 по делу № 7-280/2019 // СПС «КонсультантПлюс». Законодательство. ВерсияПроф.

#### References

1. Baryshev S.A. Problemy sistematizatsii sostavov administrativnykh pravonarushenii v sfere kontraktnoi sistemy (Problems of systematization of compositions of administrative offenses in the sphere of the contract system) // Uchenye zapiski Kazanskogo filiala «Rossiiskogo gosudarstvennogo universiteta pra-vosudiya». 2015. Vol. 11. P. 54-57. (In Russian).
2. Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30.12.2001 № 195-FZ (Code of the Russian Federation on Administrative Offenses) // SPS Konsul'tantPlyus. Zakonodatel'stvo. VersiyaProf. (In Russian).
3. Obzor praktiki primeneniya antimonopol'nogo zakonodatel'stva kollegial'nymi organami FAS Rossii (za period s 1 iyulya 2018 goda po 1 iyulya 2019 goda) (Review of the practice of application of antimonopoly legislation by collegial bodies of the FAS of Russia (for the period from July 1, 2018 to July 1, 2019) Utverzhdeno protokolom Prezidiuma FAS Rossii. P. 7 URL: <https://fas.gov.ru>. (Accessed: 21.09.2021). (In Russian).
4. Opredelenie Verkhovnogo Suda RF ot 02.03.2021 No. 309-ES21-215 po delu N A60-59271/2019 (Determination of the Supreme Court of the Russian Federation) // SPS Konsul'tantPlyus. Zakonodatel'stvo. VersiyaProf. (In Russian).
5. Pis'mo FAS Rossii ot 14.11.2019 No. IA/100041/19 «O poryadke primeneniya punktov 4, 5 chasti 1 stat'i 93 Federal'nogo zakona ot 05.04.2013 № 44-FZ «O kontraktnoi sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd» (Letter about the FAS of Russia of 14.11.2019 N IA / 100041/19 «On the pro-cedure for applying paragraphs 4, 5 of part 1 of Article 93 of the Federal Law of 05.04.2013 No. 44-FZ) / SPS Konsul'tantPlyus. Zakonodatel'stvo. VersiyaProf. (In Russian).

6. Postanovlenie Arbitrazhnogo suda Volgo-Vyatskogo okruga ot 27.05.2021 po delu No. A31-12102/2020 (Resolution of the Arbitration Court of the Volga-Vyatka District) // SPS Konsul'tantPlyus. Zakonodatel'stvo. VersiyaProf. (In Russian).
7. Postanovlenie Devyatogo kassatsionnogo suda obshchei yurisdiktsii ot 21.01.2020 N 16-178/2020 (Resolution of the Ninth Court of Cassation of General Jurisdiction) // SPS Konsul'tantPlyus. Zakonodatel'stvo. VersiyaProf. (In Russian).
8. Postanovlenie Devyatogo kassatsionnogo suda obshchei yurisdiktsii ot 17.04.2020 No. 16-1054/2020 (Resolution of the Ninth Court of Cassation of General Jurisdiction of 17.04.2020 No. 16-1054/2020) // SPS Konsul'tantPlyus. Zakonodatel'stvo. VersiyaProf. (In Russian).
9. Postanovlenie Konstitutsionnogo suda Rossiiskoi Federatsii ot 13.04. 2021 No. 13-P (Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 13.04. 2021 No 13-P) // SPS Konsul'tantPlyus. Zakonodatel'stvo. VersiyaProf. (In Russian).
10. Postanovlenie Konstitutsionnogo suda RF ot 15.06.2021 No. 28-P (Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 15.06.2021 No 28-P) // SPS Konsul'tantPlyus. Zakonodatel'stvo. VersiyaProf. (In Russian).
11. Postanovlenie Saratovskogo oblastnogo suda ot 15.11. 2019 No. 29-85/2019 (Resolution of the Saratov Regional Court of 15.11. 2019 No 29-85/2019) // SPS Konsul'tantPlyus. Zakonodatel'stvo. VersiyaProf. (In Russian).
12. Postanovlenie Sed'mogo kassatsionnogo suda obshchei yurisdiktsii ot 24.06.2021 No. 16-2173/2021 (Resolution of the Seventh Court of Cassation of General Jurisdiction of 24.06.2021 No. 16-2173/2021) // SPS Konsul'tantPlyus. Zakonodatel'stvo. VersiyaProf. (In Russian).
13. Postanovlenie UFAS po g. Moskve ot 16.02.2016 g. No. 4-7.30-116/77-16 (Resolution of UFAS in Moscow of 16.02.2016 N 4-7.30-116/77-16) // SPS Konsul'tantPlyus. Zakonodatel'stvo. VersiyaProf. (In Russian).
14. Postanovlenie UFAS po g. Moskve ot 09.06.2016 No. 4-7.29-603/77-16 (Resolution of UFAS in Moscow from 09.06.2016 No 4-7.29-603/77-16) // SPS Konsul'tantPlyus. Zakonodatel'stvo. VersiyaProf. (In Russian).
15. Postanovlenie UFAS po Lipetskoi oblasti ot 13.02.2018 No. 41-T-18 (Resolution of the FEDERALAS in the Lipetsk region of 13.02.2018 No 41-T-18) // SPS Konsul'tantPlyus. Zakonodatel'stvo. VersiyaProf. (In Russian).
16. Postanovlenie UFAS po Murmanskoi oblasti ot 01.09.2015 No. 06-04/15-100 (Resolution of UFAS in the Murmansk region of 01.09.2015 No 06-04/15-100) // SPS Konsul'tantPlyus. Zakonodatel'stvo. VersiyaProf. (In Russian).
17. Postanovlenie UFAS po Murmanskoi oblasti ot 22.10.2020 po delu № 051/04/7.29-288/2020 (Resolution of the FEDERALAS in the Murmansk region of 22.10.2020 in case No. 051/04/7.29-288/2020) // SPS Konsul'tantPlyus. Zakonodatel'stvo. VersiyaProf. (In Russian).
18. Postanovlenie UFAS po Orenburgskoi oblasti ot 31.08.2015 goda No. 08-13-117/2015 (Resolution of the Federal Antimonopoly Service in the Orenburg region of 31.08.2015 No 08-13-117/2015) // SPS Konsul'tantPlyus. Zakonodatel'stvo. VersiyaProf. (In Russian).
19. Postanovlenie UFAS po Respublike Altai ot 27.05.2021 po delu No. 004/04/7.29-153/2021 (Resolution of the Federal Antimonopoly Service for the Altai Republic of 27.05.2021 in case No. 004/04/7.29-153/2021) // SPS Konsul'tantPlyus. Zakonodatel'stvo. VersiyaProf. (In Russian).
20. Postanovlenie UFAS po Tverskoi oblasti ot 11.05. 2018 No. 05-5/1-24-2018 (Resolution of the FEDERALAS in the Tver region of 11.05. 2018 No 05-5/1-24-2018) // SPS Konsul'tantPlyus. Zakonodatel'stvo. VersiyaProf. (In Russian).
21. Postanovlenie FAS Rossii ot 28.02.2018 g. No. VP-92/17/AK042-18 (Resolution of the FAS of Russia of 28.02.2018 No VP-92/17/AK042-18) // SPS Konsul'tantPlyus. Zakonodatel'stvo. VersiyaProf. (In Russian).
22. Reshenie Arbitrazhnogo suda Respubliki Khakasiya ot 27.02.19 g. po delu No. A74-18804/2018 (Decision of the Arbitration Court of the Republic of Khakassia of 27.02.19 in case No. A74-18804/2018) // SPS Konsul'tantPlyus. Zakonodatel'stvo. VersiyaProf. (In Russian).
23. Reshenie Verkhovnogo suda Respubliki Adygeya ot 28.02.2018 po delu No. 7-52/2018god (Decision of the Supreme Court of the Republic of Adygea of 28.02.2018 in case No. 7-52/2018god) // SPS Konsul'tantPlyus. Zakonodatel'stvo. VersiyaProf. (In Russian).
24. Reshenie Krasnodarskii kraevogo suda ot 23.01.2020. po delu N 12-180/20 (Decision of the Krasnodar Regional Court of 23.01.2020. in case N 12-180/20) // SPS Konsul'tantPlyus. Zakonodatel'stvo. VersiyaProf. (In Russian).
25. Reshenie Magadanskogo oblastnogo suda ot 22.05.2020 No. 12-6/2020 Delo N 7-18/2020 (Decision of the Magadan Regional Court of 22.05.2020 No. 12-6/2020 Case N 7-18/2020) // SPS Konsul'tantPlyus. Zakonodatel'stvo. VersiyaProf. (In Russian).
26. Rukavishnikov S.M. Ob ustanovlenii formy viny po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh, podvedomstvennym antimonopol'nomu organu (On the establishment of the form of guilt in cases of administrative offenses, subordinate to the antimonopoly authority) // Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii. 2019. No. 3 (128). P. 121-126. (In Russian).
27. Tikhomirova L.A. Nyuansy zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheniyakh. Podgotovlen dlya sistemy «Konsul'tantPlyus» // SPS Konsul'tantPlyus. Zakonodatel'stvo. VersiyaProf. (In Russian).
28. Federal'nyi zakon RF ot 05.04.2013 No. 44-FZ «O kontraktnoi sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd» (Tikhomirova L.A. Nuances of legislation on administrative offenses. Prepared for the system «ConsultantPlus») // SPS Konsul'tantPlyus. Zakonodatel'stvo. VersiyaProf. (In Russian).
29. Reshenie Chelyabinskogo oblastnogo suda ot 28.02.2019 po delu No. 7-280/2019 (Decision of the Chelyabinsk Regional Court of 28.02.2019 in case N 7-280/2019) // SPS Konsul'tantPlyus. Zakonodatel'stvo. VersiyaProf. (In Russian).

#### Сведения об авторе

**Добрецов Григорий Борисович** – кандидат исторических наук, доцент по кафедре административного права, старший научный сотрудник НИЦ-1 ФКУ НИИ ФСИН России (Москва) / 2096900@mail.ru

#### Information about the author

**Dobretsov Grigori** – Candidate of Historical Sciences, Associate Professor at the Department of Administrative Law, Senior Researcher of SRC-1 of the Federal Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia (Moscow) / 2096900@mail.ru