

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра гражданского права и процесса

Специфика включения участников закупок в реестр недобросовестных поставщиков: правовые проблемы, порядок и последствия

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

магистранта 2 курса 262 группы
направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
Тарасова Виктора Васильевича

Научный руководитель
доцент кафедры гражданского
права и процесса
к.ю.н., доцент

И.М. Конобеевская

Заведующий кафедрой
гражданского права и процесса
к.ю.н., доцент

Е.Н. Тогузаева

Введение

Актуальность темы исследования. Развитие контрактной системы в Российской Федерации не стоит на месте, а в период санкций её обороты набирают особо масштабные значения. В связи с этим компаний и предпринимателей желающих стать участниками закупок прибавляется с каждым днём. Однако является ли наличие большого количества участников закупочных процедур положительным для контрактной системы. Как уберечь заказчиков от недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Законодателем был создан такой правовой инструмент как реестр недобросовестных поставщиков (далее - РНП), он используется для защиты заказчиков от потенциально недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей). В РНП включаются сведения обо всех компаниях и индивидуальных предпринимателях, которые нарушили законодательство в сфере закупок: отказались от исполнения обязательств, сорвали контракт, не выполнили условия.

Кроме того, компании и предприниматели, попавшие в РНП, рискуют своей репутацией. Помимо государственных и муниципальных заказчиков, на наличие сведений в РНП могут проверить обычные контрагенты и возможно, что до заключения контракта или договора с такой компанией возникнет ряд сомнений, в том числе будут ли обязательства исполнены надлежащим образом.

Реестр недобросовестных поставщиков ведётся с целью улучшить качество проведения государственных и муниципальных закупок и не допустить в эту сферу экономических агентов, имеющих негативную репутацию и не исполняющих должным образом свои обязательства.

Реестр позволяет организациям и государственным учреждениям идентифицировать недобросовестных поставщиков и избежать сотрудничества с ними, тем самым снижая риск финансовых потерь и ущерба для репутации.

Степень теоретической разработанности темы исследования.

Проблематика включения участников закупок в реестр недобросовестных поставщиков получила отражение в трудах российских правоведов, однако остаётся недостаточно полно и комплексно исследованной в современной юридической науке. Основное внимание в научной литературе уделяется общим вопросам правового регулирования контрактной системы в сфере закупок, тогда как особенности правового статуса участников закупок, основания и порядок их включения в РНП, а также правовые последствия такого включения изучены фрагментарно.

Наиболее значимый вклад в разработку данной тематики внесли такие исследователи, как А.А. Кокорев, А.Л. Саченко, О.С. Таюрская, А.М. Тельманова и др., анализирующие отдельные аспекты недобросовестного поведения поставщиков и действий заказчиков, а также проблематику правовой защиты участников закупок. Вопросы судебной и антимонопольной практики по спорам, связанным с РНП, рассматриваются в трудах практикующих юристов, в том числе в форме юридических комментариев и экспертных заключений.

Тем не менее, в научных источниках по-прежнему отсутствует единый подход к определению критериев недобросовестности, не исследованы в полной мере правовые последствия внесения сведений о поставщике в РНП, не выработаны четкие рекомендации по унификации правоприменительной практики, а также по совершенствованию правового регулирования данной сферы.

Таким образом, несмотря на наличие определённой теоретической базы, степень научной разработанности проблемы требует дальнейшего комплексного анализа, направленного на устранение пробелов и противоречий в законодательстве, формирование единой правовой позиции и практических механизмов защиты прав участников закупок.

Объект исследования - совокупность общественных отношений, складывающихся в области государственных и муниципальных закупок, а

также закупок отдельными видами юридических лиц в части регулирования реестра недобросовестных поставщиков.

Предмет исследования - нормативно-правовые акты Российской Федерации, регламентирующие функционирование реестра недобросовестных поставщиков, порядок взаимодействия антимонопольных органов, заказчиков и участников закупок с РНП. Акты правоприменения антимонопольных и судебных органов, а также труды отечественных ученых в исследуемой области.

Целью магистерской работы является комплексный анализ правовых оснований, порядка и последствий включения участников закупок в реестр недобросовестных поставщиков, выявление пробелов и противоречий в действующем законодательстве и правоприменительной практике, а также выработка предложений по совершенствованию механизма правовой защиты участников закупок от необоснованного включения в указанный реестр.

Достижение указанной цели обусловило необходимость постановки и решения следующих задач:

- 1) Проанализировать нормативно-правовую базу, регуливающую включение участников закупок в реестр недобросовестных поставщиков в рамках законодательства о контрактной системе (№ 44-ФЗ) и о закупках отдельными видами юридических лиц (№ 223-ФЗ);
- 2) Исследовать правовую природу института реестра недобросовестных поставщиков и его роль в системе обеспечения добросовестной конкуренции на рынке закупок;
- 3) Рассмотреть порядок включения в реестр недобросовестных поставщиков, а также основания и процедуры, предусмотренные действующим законодательством;
- 4) Изучить судебную и антимонопольную практику с целью выявления типичных правовых проблем и спорных ситуаций, возникающих при включении участников закупок в реестр;

5) Проанализировать последствия включения в реестр для участников закупочной деятельности, включая правовые, экономические и репутационные риски;

6) Выявить пробелы и противоречия в регулировании порядка включения в РНП, а также в правоприменительной практике;

7) Разработать предложения по совершенствованию законодательства и механизмов правовой защиты участников закупок от необоснованного включения в реестр недобросовестных поставщиков.

Методология исследования. В рамках проведения настоящего исследования использовались всеобщие методы познания (диалектический материализм), общенаучные методы познания (диалектический, логический, системный, дедукции, анализа, синтеза), а также частнонаучные методы познания (сравнительно-правовой, формально-юридический, правового моделирования и др.). Использование перечисленных методов позволило комплексно исследовать поставленные в работе вопросы.

Нормативную базу исследования составляют положения Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, подзаконных нормативных правовых актов, а также разъяснения уполномоченных органов и судебная практика.

Эмпирическая база исследования включает в себя материалы правоприменительной и судебной практики, в том числе судебные акты Верховного суда Российской Федерации, иных судов, в также официальные статистические данные и иную информацию, содержащуюся в открытом доступе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Научная новизна магистерского исследования заключается в комплексном и междисциплинарном подходе к исследованию вопросов, связанных с реестром недобросовестных поставщиков, а также внедрению предлагаемых изменений, которые могут быть использованы для усовершенствования законодательства и правоприменительной практики в области государственных и муниципальных закупок. Полученные результаты

в виде выводов, сделанных по ряду дискуссионных вопросов, касаясь теории и практики формируют собой **положения, выносимые на защиту**:

1. Законодателю необходимо разработать критерии оценки добросовестности участников закупки, что позволит уменьшить субъективность решений антимонопольных органов.

2. Предлагается законодательно закрепить положение о том, что включение сведений о поставщике в реестр недобросовестных поставщиков по Федеральному закону от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"¹ не влечёт негативных последствий при участии в закупочных процедурах и исполнении договоров по Федеральному закону от 18.07.2011 N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц"² и по Постановлению Правительства РФ от 1 июля 2016 г. N 615 "О порядке привлечения подрядных организаций для оказания услуг и (или) выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, порядке осуществления закупок товаров, работ, услуг в целях выполнения функций специализированной некоммерческой организации, осуществляющей деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, о порядке осуществления специализированной некоммерческой организацией, осуществляющей деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, закупки товаров (материалов и оборудования, в том числе высокотехнологичного оборудования), необходимых для оказания услуг и (или) выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, и реализации закупленных и не использованных на

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 26.12.2024) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.03.2024) // СЗ РФ. 2013. N 14. ст. 1652.

² Федеральный закон от 18.07.2011 N 223-ФЗ (ред. от 08.08.2024) "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" // СЗ РФ. 2011. N 30. ст. 4571.

проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме товаров (материалов и оборудования, в том числе высокотехнологичного оборудования)"¹.

3. Предлагается закрепить в части 2 статьи 104 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" положение о том, что в реестр должны вноситься сведения о физических лицах, которые являлись руководителями, участниками исполнительных органов или иным образом контролировали деятельность поставщика на дату уклонения от заключения контракта или на момент расторжения контракта.

4. Предлагается создание и введение процедуры досудебного обжалования решения антимонопольного органа до включения сведений о поставщике в реестр недобросовестных поставщиков.

5. В целях формирования единой правоприменительной практики предлагается закрепить в законодательстве возможность проведения повторной процедуры заключения контракта с победителем закупочной процедуры, если такой победитель уклонился от заключения контракта.

6. Предлагается внести дифференцированный подход к установлению сроков включения в реестр недобросовестных поставщиков. Определить разные сроки включения в реестр недобросовестных

³ Постановление Правительства РФ от 1 июля 2016 г. N 615 "О порядке привлечения подрядных организаций для оказания услуг и (или) выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, порядке осуществления закупок товаров, работ, услуг в целях выполнения функций специализированной некоммерческой организации, осуществляющей деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, о порядке осуществления специализированной некоммерческой организацией, осуществляющей деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, закупки товаров (материалов и оборудования, в том числе высокотехнологичного оборудования), необходимых для оказания услуг и (или) выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, и реализации закупленных и не использованных на проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме товаров (материалов и оборудования, в том числе высокотехнологичного оборудования)" // СЗ РФ. 2016. № 28. ст. 4740.

поставщиков в случае уклонения от заключения контракта и в случае расторжения контракта в одностороннем порядке со стороны заказчика. Предоставить участникам закупок право на досрочное исключение из реестра при исправлении нарушений или возмещении убытков.

7. Предлагается законодательно закрепить, что в случае обжалования участником закупки в судебном порядке решения антимонопольного органа о включении сведений в реестр недобросовестных поставщиков, действие такого решения приостанавливается до момента вступления судебного решения в законную силу.

8. В целях защиты прав поставщиков предлагается введение мер административной ответственности, адресованных непосредственно должностным лицам заказчика, принявшим незаконное и необоснованное решение об одностороннем отказе от исполнения контракта. Установление персональной ответственности за подобные действия будет выступать превентивным фактором, снижающим риск неправомерного расторжения контрактов.

Теоретико-практическая значимость исследования. Теоретическая значимость работы заключается в углубленном анализе правовых аспектов, связанных с включением участников закупок в реестр недобросовестных поставщиков (РНП). В рамках исследования разработаны новые концептуальные подходы и предложены научно обоснованные решения для устранения выявленных правовых пробелов, что способствует развитию правового регулирования закупок в Российской Федерации. Особое внимание уделено теоретической проработке понятий добросовестности и недобросовестности участников закупок, а также правовых критериев, которые могут быть использованы для более четкого и объективного определения добросовестности поставщиков. Это будет способствовать более справедливому и прозрачному применению законодательства в данной области. Результаты исследования будут полезны как для теоретического осмысления актуальных правовых проблем, так и для практического

применения в сфере государственного регулирования закупок, защиты прав участников контрактной системы и обеспечения правовой определенности в сфере публичных закупок.

Апробация результатов работы. Подготовлена и опубликована следующая научно-практическая статья: Определение добросовестности победителя закупки при решении вопроса о включении в реестр недобросовестных поставщиков // Студенческий вестник: электрон. научн. журн. 2024. № 19(305). Результаты исследования были представлены на IX Всероссийской научно-практической конференции на тему: «Современный цивилистический процесс: публично-правовые и частноправовые составляющие».

Структура работы обусловлена целями и задачами исследования, сущностью анализируемых проблем и соответствует логике изложения. Магистерская работа состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения и списка использованных источников.

Основное содержание работы

Во введении обосновывается выбор темы магистерского исследования, ее актуальность, степень научной разработанности, определяются цели и задачи, объект и предмет исследования, излагается методологическая, теоретическая, эмпирическая база работы, доказываемая ее научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту, содержатся сведения об апробации результатов исследования и о структуре работы.

В первой главе «Реестр недобросовестных поставщиков как специальный вид юридической ответственности» рассматриваются теоретико-правовые аспекты института реестра недобросовестных поставщиков (далее – РНП): дается определение понятию недобросовестного поставщика, анализируются цели создания и функционирования реестра, раскрываются особенности правового регулирования в контексте государственных и муниципальных закупок. Особое внимание уделено

отсутствию единых критериев недобросовестности и правовым последствиям включения в РНП.

В первом параграфе **«История и особенности появления реестра недобросовестных поставщиков в РФ, а также сравнение с зарубежным опытом»** раскрываются исторические предпосылки формирования института реестра недобросовестных поставщиков в российском праве, анализируется его эволюция в контексте развития контрактной системы. Представлен сравнительный анализ с зарубежными аналогами, в том числе практикой ЕС, США и Великобритании.

Во втором параграфе **«Виды реестров недобросовестных поставщиков, причины и процесс внесения сведений о недобросовестных поставщиках»** рассматриваются особенности функционирования РНП в рамках № 44-ФЗ, № 223-ФЗ и ПП-615, выделяются основания для включения сведений о поставщике, а также процедура принятия соответствующих решений уполномоченными органами.

Третий параграф **«Последствия для поставщика в случае внесения сведений в реестр недобросовестных поставщиков»** посвящен правовым, экономическим и репутационным последствиям включения сведений в РНП. Исследуются ограничения, возникающие для участников закупок, а также возможные последствия для деловой репутации и предпринимательской деятельности.

Вторая глава «Практическое применение реестра недобросовестных поставщиков органами государственной власти» посвящена анализу практики включения в РНП: подробно исследуется порядок внесения сведений, роль антимонопольного органа, судебные подходы к рассмотрению споров, связанных с обжалованием решений о включении в реестр. Поднимаются вопросы процессуальных гарантий участников закупок, а также механизмов защиты от неправомерного включения в РНП. Рассмотрены типичные ошибки участников закупок и предложены меры по снижению рисков, предложены пути

совершенствования действующего законодательства и правоприменительной практики. Автор формулирует предложения по установлению четких критериев добросовестности, введению ответственности должностных лиц заказчика за необоснованное инициирование включения в РНП, а также совершенствованию механизмов правовой защиты поставщиков.

Первый параграф **«Правовые риски, (проблемы) выявленные в результате анализа судебной и антимонопольной практики по 44-ФЗ»** исследует правоприменительную практику антимонопольных органов и арбитражных судов по делам, связанным с применением 44-ФЗ. Определяются типичные основания для оспаривания решений о включении в РНП, раскрываются проблемы доказывания и процессуальные нарушения, оказывающие влияние на судебные решения.

Во втором параграфе **«Правовые риски, (проблемы) выявленные в результате анализа судебной и антимонопольной практики по 223-ФЗ»**, Рассматриваются особенности правоприменения в закупках отдельных видов юридических лиц, регулируемых 223-ФЗ. Выявлены различия в подходах судов к трактовке оснований для включения в РНП, а также проблемы, связанные с произвольностью решений заказчиков и отсутствием единообразия в правоприменении.

Третий параграф **«Действия участника закупки во избежание внесения сведений о нем в реестр недобросовестных поставщиков»** предлагает алгоритм действий участников закупок на разных стадиях: от подготовки заявки до исполнения контракта. Подчеркивается необходимость документального подтверждения объективных препятствий к исполнению обязательств и своевременного обращения в суд или ФАС. Также анализируются рекомендации судебной практики и позиции правоведов по защите прав добросовестных поставщиков.

В заключении обобщается проделанное исследование и формулируются выводы.

