Институт недобросовестных участников в системе государственных и муниципальных закупок: теоретико-правовой и практический аспекты

Гончарук Роман Алексеевич
студент Дальневосточного Федерального Университета

Белобородов Максим Владимирович
к.э.н., доцент частно-правовых наук, заведующий Базовой кафедрой конкурентного и предпринимательского права Юридической школы ДВФУ

Актуальность данной темы состоит в том, что сфера государственных и муниципальных закупок наполнена колоссальными объемами денежных средств. Ценой такого изобилия выступает коррупционный риск, а также риск недобросовестной конкуренции, что, в свою очередь, обусловлено недостаточной эффективностью имеющихся и недостатком новых механизмов противодействия негативным факторам, что подкрепляется активным развитием упомянутой отрасли. Цель статьи – комплексный анализ правовой конструкции недобросовестных участников, выявление системных проблем в определении признаков недобросовестности и применения к таким участникам последствий, а также разработка новых научно-практических предложений по совершенствованию законодательства и правоприменения.
Ключевые слова: государственные закупки, контрактная система, недобросовестный участник, реестр недобросовестных поставщиков, Федеральная антимонопольная служба (ФАС РФ), добросовестная конкуренция, злоупотребление правом, административная ответственность

Основополагающим мотивом, побуждающим к рассмотрению обозначенной проблемы, является стратегическая роль государственных закупок в сфере обеспечения жизнедеятельности страны в целом. Национальная экономическая безопасность наряду с обеспечением эффективного расходования бюджетных средств напрямую зависит от возможности борьбы с любыми негативными факторами, так или иначе воздействующими на сферу обеспечения государственных и муниципальных образований различными товарами и услугами. Одним из таких факторов является недобросовестная конкуренция в сфере закупок. Легального определения недобросовестной конкуренции в сфере закупок не предусмотрено российским законодательством, однако же, для удобства, под ним понимается любые действия участников закупок, которые не соответствуют действующим законам, а также нарушают принципы честной конкуренции, совершенные с целью получения выгоды, форы или преимущества на любом из этапов проведения торгов. В нынешних реалиях, в эпоху цифровизации и интернета имеющиеся способы противодействия постепенно устаревают и не показывают должной эффективности, а в условиях ежегодного объема рынка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, исчисляющегося триллионами рублей, вопросы противодействия недобросовестному поведению участников приобретают первостепенное значение.

Институт недобросовестных участников, материализованный в форме реестра недобросовестных поставщиков, законодательством позиционируется как ключевой инструмент минимизации правонарушений в этой сфере. Однако анализ правоприменительной практики свидетельствует о наличии различного рода системных дисфункций. Во-первых, наблюдаются устойчивые противоречия в подходах контролирующих и судебных органов к квалификации признаков недобросовестности, что отражается на ограничение одними или вторыми исключительно формальным подходом к применению норм, что приводит к несоразмерным ограничениям прав добросовестных субъектов. Во-вторых, существующая модель демонстрирует низкую эффективность в борьбе со сложными схемами уклонения, например, с использованием аффилированных или «подставных» юридических лиц.

Легальная конструкция, содержащаяся в ст. 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" изначально отличается узостью и ретроспективностью. Она сводит все многообразие потенциально недобросовестных практик к только двум последствиям: расторжение заключенного контракта по решению суда и включение в реестр. Это и порождает первую проблему – формализм в квалификации. При рассмотрении дел об уклонении от заключения контракта доминирует презумпция недобросовестности, сам факт непредставления подписанного проекта в установленный срок считается достаточным доказательством виновного поведения. Верховный Суд РФ, указывая на возможность учета обстоятельств непреодолимой силы, тем не менее возлагает их бремя их доказывания на участника торгов, а судебная практика зачастую трактует эти обстоятельства чрезмерно строго. В результате незначительная техническая ошибка, задержка бан-

ковского перевода или человеческий фактор может привести к двухлетнему отлучению от рынка закупок, что явно несоразмерно характеру нарушения.

Вторая проблема – расторжение контракта из-за существенного нарушения – также содержит в себе серьезную коллизию. В законодательстве просто отсутствует критерий существенности такого нарушения. В итоге сложилось два противоречащих друг другу подхода. Первый признает нарушение существенным по формальному признаку, т. е. если тот прямо обозначен в тексте договора (контракта), причем реальные последствия такой оценки не учитываются. Второй, наоборот, оценочный – пытается анализировать соразмерность нарушения, применяемой санкции, учитывается размер ущерба, возможность устранения и прочие факторы. Доминирование первого подхода открывает широкий простор для злоупотреблений со стороны недобросовестных заказчиков, которые могут включать в контракт кабальные условия и использовать лишь формальные поводы для расторжения и включения контрагента в реестр.

Проблема противодействия недобросовестным участникам в сфере публичных закупок носит универсальный характер. Анализ зарубежного опыта позволяет выявить альтернативные или более совершенные механизмы регулирования, что представляется крайне полезным для преодоления системных дисфункций, свойственных российской модели. В праве Европейского Союза, регулирующем публичные закупки, акцент сделан на концепции «недобросовестного поставщика» и «исключительных оснований» для отстранения от участия в торгах. Ключевое отличие от российской модели заключается в глубокой интеграции принципа пропорциональности и оценочного характера решения заказчика. Законодательство ЕС предоставляет заказчику право, но не возлагает на него обязанность, исключить участника при наличии убедительных доказательств его недобросовестности, таких как вступивший в силу обвинительный приговор за коррупционные преступления или серьезное искажение существенной информации. При этом участнику гарантировано право на реабилитацию, то есть возможность доказать, что им были приняты исчерпывающие меры по исправлению ситуации и восстановлению надежности как контрагента. Этот подход является более гибким и ориентированным на реальное исправление поведения экономического субъекта, а не на реализацию чисто карательной функции.

В практике Соединенных Штатов Америки также существует развитая система отстранения и исключения недобросовестных подрядчиков. Процедура носит административный характер и предполагает проведение всестороннего расследования с предоставлением поставщику полного объема прав на защиту, включая проведение специальных слушаний. Окончательное решение компетентный орган принимает на основании совокупности оцениваемых факторов, куда входят тяжесть совершенного проступка, потенциальный риск для государства в случае дальнейшего сотрудничества и конкретные меры, уже принятые поставщиком для исправления положения. Такой подход позволяет избегать автоматизма и формализма, обеспечивая баланс между интересами государства и принципами справедливости.

Таким образом, общим трендом для развитых зарубежных юрисдикций является сознательный отход от формально-автоматических механизмов в сторону оценочных, состязательных процедур, где ключевую роль играют принципы соразмерности и индивидуализации ответственности, а также предоставление возможности для исправления. Эта философия регулирования выступает в заметном контрасте с жесткой и излишне формализованной российской моделью, которая в своей основе зачастую опирается исключительно на наступление формальных юридических фактов без должной оценки их контекста и реальных последствий.

На основе проведенного анализа отечественных проблем и изучения релевантного зарубежного опыта представляется возможным сформулировать ряд системных предложений по модернизации института недобросовестных участников в российской контрактной системе. Первоочередной мерой должна стать глубокая детализация и смысловое расширение легального состава недобросовестных действий. Для этого целесообразно дополнить ст. 104 Федерального закона № 44-ФЗ не исчерпывающим, а открытым примерным перечнем признаков недобросовестности. Такой перечень мог бы включать, помимо уже указанного уклонения от заключения контракта, такие действия, как предоставление заведомо ложной информации, существенно повлиявшей на результаты определения поставщика, участие в сговоре между участниками закупки, а также систематическое предложение заведомо нереалистичных цен с последующим неисполнением обязательств.

Вторым критически важным направлением реформы является внедрение в законодательство и правоприменение градации санкций и неукоснительное следование принципу соразмерности ответственности. Необходимо законодательно закрепить дифференцированный подход к последствиям признания участника недобросовестным. В качестве мягкой меры могло бы применяться кратковременное отстранение от участия в закупках на срок до шести месяцев за нарушения, не повлекшие реального ущерба и не носящие умышленного характера, такие как отдельные технические ошибки. Стандартное включение в реестр на два года должно сохраняться за умышленные и существенные нарушения, такие как уклонение от заключения контракта или участие в картельном сговоре. Для случаев систематических или особо злостных нарушений, сопряженных с коррупционными правонарушениями, следует предусмотреть возможность включения в реестр на длительный срок, вплоть до пяти лет. Критерии выбора конкретной санкции должны в обязательном порядке включать комплексную оценку характера и обстоятельств нарушения, размера причиненного или потенциального ущерба, степени вины участника, а также его предшествующей деловой репутации.

Третье предложение касается совершенствования процедуры. Целесообразно рассмотреть возможность введения досудебной административной процедуры рассмотрения вопросов о включении в реестр недобросовестных поставщиков с участием коллегиального органа при контрольном ведомстве, например, при Федеральной антимонопольной службе. Эта процедура должна гарантировать участнику право на заблаговременное получение уведомления о претензиях, доступ к материалам дела и возможность представить свои письменные и устные объяснения, что повысит уровень состязательности и обоснованности принимаемых решений.

Развитие цифровых технологий открывает новые возможности для повышения эффективности борьбы с недобросовестными участниками. Речь идет не просто об электронной форме проведения процедур, а о внедрении интеллектуальных систем анализа данных. Такие системы могли бы в автоматическом режиме выявлять рискованные паттерны поведения: аномальное ценовое предложение, частую совместную деятельность одних и тех же юридических лиц в различных закупках, признаки аффилированности, скрытой за формальными признаками независимости. Это позволило бы перейти от реактивной к проактивной модели контроля, где внимание фокусируется не на формальном соблюдении процедур, а на

выявлении сложных схем, направленных на обход закона. Однако внедрение подобных технологий должно сопровождаться разработкой четких правовых алгоритмов их использования, чтобы исключить риски необоснованной автоматизированной дискриминации участников.

Завершая исследование, проведенный анализ позволяет констатировать, что существующий в российской контрактной системе институт недобросовестных участников, несмотря на свою формальную определенность, страдает от существенных системных проблем. Его ключевые недостатки — гипертрофированный формализм в квалификации недобросовестности, отсутствие законодательно закрепленных критериев существенности нарушений и принципа соразмерности санкций, а также неспособность эффективно противостоять сложным схемам уклонения. Эти дисфункции приводят к неоправданно жестким последствиям для участников, допустивших малозначительные нарушения, и одновременно оставляют пространство для злоупотреблений со стороны недобросовестных заказчиков.

Пути совершенствования данного института видятся в комплексном реформировании, включающем: содержательное расширение легального понятия недобросовестности, внедрение дифференцированной и соразмерной системы мер ответственности, гуманизацию и повышение состязательности процедуры признания недобросовестным, а также активное использование возможностей цифрового анализа данных для выявления сложных противоправных схем. Заимствование отдельных рациональных элементов из международного опыта, таких как принцип пропорциональности и право на реабилитацию, могло бы способствовать достижению более справедливого баланса между задачами обеспечения добросовестной конкуренции, эффективности бюджетных расходов и защиты прав участников закупок. Реализация этих мер будет способствовать превращению института недобросовестных участников из преимущественно карательного инструмента в эффективный механизм обеспечения качества и надежности партнеров государства, что в итоге отвечает интересам укрепления экономической безопасности страны.

Литература

1. О контрактной системе в сфере закупок, товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 25.12.2023 г.) (с изм. и доп. вступ. в силу с 01.01.2024)

2. Пашкин А. С., Сыроижко В. В. Правовые аспекты государственной политики по развитию контрактной системы в сфере государственных и муниципальных закупок // РСЭУ. 2024. №1 (64).

3. Псарев, А. С., Дихтяр, А. И. Актуальные аспекты государственной контрактной системы в России // Вестник магистратуры. 2024. № 1–3 (148).

4. Фирсов, Е. И., Институциональные барьеры входа на рынок государственных закупок в России // КЭ. 2025. №7.

5. Борисова, Е. Р. Контрактная система государственных закупок как инструмент развития российской экономики // Вестник Российского университета кооперации. - 2016. - № 1 (23). - С. 20 - 24.

6. Спивак, А. А. Регулирование процесса государственных закупок в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Российский экономический интернет-журнал. - 2020.- № 1. - С. 42

7. «Контрактная система в сфере государственных и муниципальных закупок»: учебно-методическое пособие / М.В. Белобородов, С.С. Чекулаев: Дальневосточный федеральный университет, Юридическая школа. – Владивосток: Издательство Дальневосточного федерального университета. 2021 – 76 с.- Текст: непосредственный.

The institute of unscrupulous participants in the system of state and municipal procurement: theoretical, legal and practical aspects

Goncharuk R.A., Beloborodov M.V.
Far Eastern Federal University

The relevance of this topic lies in the fact that the sphere of state and municipal procurement is filled with huge amounts of money. The price of such abundance is the risk of corruption, as well as the risk of unfair competition, which, in turn, is due to the insufficient effectiveness of existing and lack of new mechanisms to counter negative factors, which is supported by the active development of the mentioned industry. The purpose of the article is a comprehensive analysis of the legal structure of unscrupulous participants, the identification of systemic problems in determining the signs of dishonesty and the application of consequences to such participants, as well as the development of new scientific and practical proposals to improve legislation and law enforcement.

Keywords: public procurement, contract system, unfair participant, register of unfair suppliers, Federal Antimonopoly Service (FAS RF), fair competition, abuse of law, administrative responsibility

References

1. On the Contract System in the Sphere of Procurement of Goods, Works, and Services to Meet State and Municipal Needs: Federal Law of 05.04.2013 No. 44-FZ (as amended on 25.12.2023) (as amended and supplemented, entered into force on 01.01.2024)

2. Pashkin A.S., Syroizhko V.V. Legal Aspects of State Policy on the Development of the Contract System in the Sphere of State and Municipal Procurement // RSEU. 2024. No. 1 (64).

3. Psarev, A.S., Dikhtyar, A.I. Current Aspects of the State Contract System in Russia // Bulletin of the Magistracy. 2024. No. 1–3 (148).

4. Firsov, E. I., Institutional barriers to entry into the public procurement market in Russia // KE. 2025. No. 7.

5. Borisova, E. R. Contract system of public procurement as an instrument for developing the Russian economy // Bulletin of the Russian University of Cooperation. - 2016. - No. 1 (23). - Pp. 20-24.

6. Spivak, A. A. Regulation of the public procurement process in the Russian Federation: problems and prospects // Russian Economic Internet Journal. - 2020.- No. 1. - P. 42

7. "Contract system in the field of state and municipal procurement": a teaching aid / M. V. Beloborodov, S. S. Chekulaev: Far Eastern Federal University, Law School. - Vladivostok: Publishing House of Far Eastern Federal University. 2021 – 76 p. - Text: direct.