

# АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ

Бомбицкий А.М.

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОСНОВАНИЙ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

**Аннотация:** Предметом статьи являются проблемы правового и организационного характера, связанные с реализацией мер административной ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Автором подробно проводится теоретико-правовой анализ концепций административной ответственности. Рассматриваются авторские позиции относительно понятия административного правонарушения в сфере госзакупок. Основное внимание в статье уделяется разработке методов и методологии административно-правового регулирования ответственности в административном праве. Методологическую основу статьи составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись общеправовые, философские, теоретические, общеправовые методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический), а также методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.). Основным выводом, который сделан по итогам исследования, состоит в том, что в настоящее время для обеспечения правопорядка в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд необходимо совершенствовать формы и методы административно-правового регулирования в соответствующей сфере. Основным вкладом, который сделан авторами в настоящей статье это необходимость развития административно-правового регулирования ответственности в сфере государственных закупок. Новизна статьи заключается в разработке предложений по развитию форм и методов государственного регулирования административной ответственности, а также создание правовых и организационных гарантий законности в сфере госзакупок.

**Ключевые слова:** Состав, правонарушение, ответственность, контракт, закупка, государство, нужд, аукцион, конкурс, работа.

**Review:** *The subject of the research is the range of legal and organizational problems of administrative liability application in the cases of violation of the legislation on the contract system in the sphere of public procurement. The author carries out the theoretical and legal analysis of the concepts of administrative liability. The paper presents the author's positions on the concept of administrative offence in the sphere of public procurement. The main attention is paid to the development of methods and methodology of administrative-legal regulation of liability in administrative law. The methodology of the research comprises the recent achievements of epistemology. The author applies the general philosophical and theoretical methods (dialectics, the systems method, analysis, synthesis, analogy, deduction, observation, modeling), the traditional legal methods (formal-logical), and the methods of special sociological research (the statistical methods, expert assessments, etc.). The author concludes that recently, in order to ensure legality in the sphere of public procurement, it is necessary to enhance the forms and methods of administrative-legal regulation of this sphere. The main contribution of the author is the conclusion about the necessity to develop administrative-legal regulation of liability in the sphere of public procurement. The novelty of the research lies in the proposals about the development of forms and methods of government regulation of administrative liability and the creation of legal and organizational guarantees of legality in the sphere of public procurement.*

**Keywords:** Auction, needs, state, purchase, contract, liability, offence, composition, competition, work.

Реализации административной ответственности за нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд возможна только при наличии соответствующих оснований. Основанием применения мер административной ответственности является административное правонарушение. Таким образом, основополагающим определением, содержащимся в КоАП РФ, является определение административного правонарушения.

Административным правонарушением признается противоправное, вино-

вное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ст. 2.1 КоАП РФ). И.А. Галаган под административным правонарушением понимал общественно вредные действия или бездействия, нарушающие предписания административно-правовых норм, обеспеченные санкциями в виде конкретных взысканий, и регулируемые ими общественные отношения в сфере государственного управления, которые отличаются от преступлений

меньшей общественной опасности, а потому и влекут за собой административную ответственность [1].

Анализ вышеприведенных определений позволяет выделить общие признаки, присущие всем административным правонарушениям, отличающие их от правомерного поведения, а также от иных правонарушений (преступлений, дисциплинарных проступков, гражданско-правовых деликтов).

К числу таких признаков следует отнести:

- общественную опасность;
- административную противоправность;
- административную наказуемость;
- виновность.

Между тем в научной литературе отмечается, что признаками административного правонарушения являются:

- противоправность;
- виновность;
- наличие административной ответственности за его совершение;
- отсутствие обстоятельств, исключающих административную деликтность деяния [2].

Сущностным признаком, присущим административному правонарушению, является его общественная опасность. Как административное правонарушение поведение должностного или юридического лица может быть оценено тогда, когда оно представило угрозу охраняемым законом общественным отношениям. Административные правонарушения за нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд неоднородны. Как отмечает И.А. Галаган,

«...административные правонарушения неоднородны по степени общественной опасности. Но в целом они менее общественно опасны, чем преступления» [3].

Верность вывода о признании общественной опасности в качестве признака административного правонарушения подтверждается и анализом уголовного законодательства. Так, в ст. 14 УК РФ закреплено понятие преступления, которым признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное УК под угрозой наказания. Таким образом, уголовный закон оценивает как преступление не все общественно опасные деяния, а лишь их определенную часть.

Развивая данную позицию, следует сказать, что, если бы административные правонарушения не влекли вредных последствий, не представляли бы опасности для личности, общества и государства, не требовалось бы и устанавливать юридическую ответственность за их совершение, создавать аппарат для борьбы с ними.

Л.В. Коваль, анализируя сущность правоотношений, связанных с реализацией административных правонарушений, верно отмечает, что неправильно отделять от «административного правонарушения» такой его признак, как «общественная опасность» и «вредность», а также рассматривать их обособленно. Логический анализ таких категорий, как «общественная опасность» и «вредность», приводит к выводу о том, что объем понятия «общественная вредность», будучи подчиненным, входит в объем понятия «общественная опасность», которое является подчиняющим. Каждый деликт, таким образом, содержит в себе опасность и реальное причинение вреда [4].

Следует признать, что общественная опасность отдельных административных правонарушений не столь очевидна, как опасность преступлений. Но взятые в своей совокупности даже такие безобидные, на первый взгляд, правонарушения дезорганизуют общественные отношения, в сохранении которых заинтересовано общество и государство. В связи с этим признание общественной опасности в качестве сущностного (материального) признака административного правонарушения означает, что деяние, лишенное его, не может квалифицироваться как административное правонарушение. Однако в современной научной литературе имеет место точка зрения о том, что административное правонарушение не обладает таким признаком, как общественная опасность [5]. Л.В. Коваль отмечает, что «...общественная опасность, выраженная в санкциях юридических норм, полностью отвечает объективному характеру общественных отношений. Объем общественной опасности изменяется лишь с изменением социальной ценности общественных отношений, являющихся объектом противоправного посягательства» [6].

Юридическим выражением признака общественной опасности административного правонарушения является административная противоправность. Как отмечает А.П. Шергин, «...этот признак является одной из правовых гарантий законности в применении административных взысканий ...» [7]. А.И. Галаган, в свою очередь, писал о том, что «...административная противоправность как признак административного правонарушения заключается в его запрещенности соответствующей административно-

правовой нормой под страхом применения к виновному в его совершении таких мер воздействия, которые предусматриваются санкциями этой нормы права [8].

Данное обстоятельство связано с тем, что административным правонарушением может быть признано только такое поведение, которое запрещено нормами административного права, т.е. противоречит содержащимся в них предписаниям. Если общественная опасность является качеством, объективно присущим определенным деяниям, то их противоправность устанавливается законодателем в нормах, запрещающих совершение подобных деяний. Общественная опасность деяния не означает его обязательной противоправности, поскольку законодатель, к сожалению, не всегда оперативно реагирует на существование общественно опасных деяний установлением правового запрета на их совершение.

Неотъемлемым признаком административного правонарушения является административная наказуемость. Общественно опасное деяние, запрещенное законом, признается административным правонарушением лишь в том случае, когда за его совершение предусмотрена административная ответственность.

Обязательным признаком административного правонарушения является виновность совершенного деяния. Вина выражает психическое отношение лица к содеянному деянию и его последствиям. Как отмечает Б.Я. Петелин, «...вина характеризует психическую обусловленность (в форме умысла или неосторожности) противоправного поведения и наступившие вредные последствия. Ее доказывание имеет решающее значение в

установлении истины по каждому делу» [9]. С.И. Котюргин отмечает, что вина является атрибутом понятия административного правонарушения, важнейшей чертой субъективной стороны состава административного правонарушения, непременным реквизитом административной ответственности, которая, в свою очередь, не может не носить личностного характера.

Развивая учение о вине в структуре состава административного правонарушения, С.И. Котюргин констатирует, что вина есть психическое отношение человека к самому себе, к своим действиям и их последствиям. Вина предполагает свободу выбора в поведении человека, соблюдение определенных процедур в обращении с другими людьми и выполнение предписанных правил обращения с объектами внешнего материального мира [10].

И.А. Галаган под виной в административном праве понимает психическое отношение лица к совершенному им противоправному действию или бездействию в форме умысла или неосторожности, а также и к их последствиям.

Для признания деяния административным правонарушением необходимо установить, что оно явилось продуктом психической деятельности здравомыслящего лица. Таким образом, не может оцениваться как административное правонарушение общественно опасное, противоправное и административно наказуемое деяние (действие или бездействие), совершенное помимо воли человека, то есть лицом, не способным руководить своими действиями, отдавать в них отчет. Любое административное правонарушение характеризуется нали-

чием совокупности названных признаков. Отсутствие любого из них означает, что рассматриваемое деяние не является административным правонарушением. Оно в таком случае может быть признано либо правомерным поведением, либо иным правонарушением.

Разграничение административных правонарушений от иных правонарушений является одной из первоочередных и важных задач правоприменителя (органа или должностного лица). Сложность решения данной задачи обусловлена наличием целого ряда признаков, присущих всем типам противоправных деяний, поскольку все они являются опасными для личности, общества и государства. Каждое из них нарушает предписания, содержащиеся в правовых нормах. Однако они различаются по иным закрепленным в законодательстве признакам.

По главному материальному признаку – степени общественной опасности – все правонарушения подразделяются на преступления и административные правонарушения, дисциплинарные проступки и гражданско-правовые деликты. Преступление в отличие от административного правонарушения обладает более высокой степенью общественной опасности, которая определяется объектом посягательства, характером деяния, способом его совершения, наступившими последствиями, мотивом, целью, формой вины, юридическими признаками лица, совершившего деяние и др.

Как отмечает О.Ф. Шишов, «... административные правонарушения отличаются от преступлений меньшей степенью общественной опасности» [12].

И.А. Мартынов, напротив, отмечает, что общественная опасность

не может быть положена в основу разграничения преступления и административного правонарушения [13]. Данная позиция основывается на том, что «общественная опасность» не является признаком преступления. Такая позиция не выдерживает никакой критики, поскольку признак общественной опасности закреплен в ст. 14 УК РФ.

Э.А. Васильев, развивая основные учения об административных правонарушениях и преступлениях, отмечает, что административные правонарушения обладают признаками общественной опасности и отличаются от преступлений по степени общественной опасности. В то же время Э.А. Васильев отмечает, что административные правонарушения вредны для общества, но не общественно опасны [4].

Между тем в научной литературе отмечается, что формальным признаком, положенным в основу разграничения преступления и административного правонарушения, является характер их противоправности и наказуемости.

Преступлением признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное УК РФ под угрозой наказания. Административное правонарушение – это противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Административные правонарушения следует отличать от иных непроступных правонарушений, прежде всего от дисциплинарных проступков. Административные правонарушения и

дисциплинарные проступки по степени общественной опасности существенно не различаются. Различие между ними обнаруживается при анализе характера общественных отношений, которым причиняется вред в результате их совершения. Дисциплинарные проступки посягают на внутренний распорядок, установленный на конкретных предприятиях или учреждениях, на отношения служебной дисциплины. Указанные отношения объектами административных правонарушений по общему правилу не являются.

Административные правонарушения – деяния (действие или бездействие), предусмотренные нормами административного права, содержащими описание их важнейших юридических признаков. Дисциплинарные проступки лишь в самом общем виде определены в нормах трудового и административного права. Описание конкретных признаков таких деяний эти нормы не содержат.

Помимо этого административное правонарушение заключается в нарушении общеобязательных норм, регулирующих поведение всех лиц, независимо от их принадлежности к той или иной организации, трудовому коллективу: дисциплинарный проступок – это неисполнение лицом обязанностей, которые на него возложены как на служащего определенной организации, предприятия. Дисциплинарный проступок связан с неисполнением лицом своих служебных обязанностей, нарушением норм, регулирующих отношения внутри трудового коллектива, и влечет за собой применение мер дисциплинарного воздействия, налагаемых вышестоящим по подчиненности органом или должностным лицом.

### Библиография:

1. Галаган И.А. Методологические проблемы общей теории юридической ответственности по советскому праву // Уголовная ответственность: проблемы, содержание установление, реализация. – Воронеж, 1989. – С. 11.
2. Мартынов И.А. Институт исключения деликтности деяния в административном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С. 16.
3. Галаган И.А. Методологические проблемы общей теории юридической ответственности по советскому праву // Уголовная ответственность: проблемы, содержание установление, реализация. – Воронеж, 1989. – С. 160.
4. Коваль Л.В. Административно-правовое деликтное отношение: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Киев, 1979. – С. 24.
5. Васильев Э.А. Общественная опасность – основной критерий отграничения административных правонарушений от преступлений // Государство и право. – 2007. – № 4. – С. 84.
6. Коваль Л.В. Административно-правовое деликтное отношение: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Киев, 1979. – С. 26.
7. Шергин А.П. Административные взыскания и их применение органами внутренних дел. – М., 1974. – С. 11.
8. Галаган И.А. Методологические проблемы общей теории юридической ответственности по советскому праву // Уголовная ответственность: проблемы, содержание установление, реализация. – Воронеж, 1989. – С. 148.
9. Петелин Б.Я. Вина как обстоятельство, подлежащее доказыванию по делу // Советское государство и право. – 1981. – № 11. – С. 77.
10. Котюрин С.И. О вине по делам об административных правонарушениях // Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка. – Киев, 1982. – С. 58.
11. Галаган И.А. Методологические проблемы общей теории юридической ответственности по советскому праву // Уголовная ответственность: проблемы, содержание установление, реализация. – Воронеж, 1989. – С. 170.
12. Шишов О.Ф. О разграничении преступлений и административных проступков в советском праве // Советское государство и право. – 1961. – № 6. – С. 64.
13. Мартынов И.А. Институт исключения деликтности деяния в административном праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С. 18.
14. Васильев Э.А. Общественная опасность – основной критерий отграничения административных правонарушений от преступлений // Государство и право. – 2007. – № 4. – С. 84.
15. Купреев С.С. Правовая ответственность государства при применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. – 2010. – 4. – С. 70 – 75.
16. Лапина М.А., Карпухин Д.В. Конструкция составов правонарушений и меры государственного принуждения в административном и бюджетном законодательстве // Административное и муниципальное право. – 2015. – 1. – С. 43 – 54. DOI: 10.7256/1999-2807.2015.1.12904.
17. Эскиндаров М.А. Систематизация мер государственного принуждения как фактор устойчивого развития финансово-экономической деятельности // Финансовое право и управление. – 2015. – 2. – С. 110 – 113. DOI: 10.7256/2310-0508.2015.2.15639.
18. Купреев С.С. Правовая ответственность государства при применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. – 2010. – 4. – С. 70 – 75.
19. Лапина М.А., Карпухин Д.В. Конструкция составов правонарушений и меры государственного принуждения в административном и бюджетном законодательстве // Административное и муниципальное право. – 2015. – 1. – С. 43 – 54. DOI: 10.7256/1999-2807.2015.1.12904.

20. Эскиндаров М.А. Систематизация мер государственного принуждения как фактор устойчивого развития финансово-экономической деятельности // Финансовое право и управление. – 2015. – 2. – С. 110 – 113. DOI: 10.7256/2310-0508.2015.2.15639.

**References (transliterated):**

1. Galagan I.A. Metodologicheskie problemy obshchei teorii yuridicheskoi otvetstvennosti po sovetскому праву // Ugolovnaya otvetstvennost': problemy, sodержanie ustanovlenie, realizatsiya. – Voronezh, 1989. – S. 11.
2. Martynov I.A. Institut isklyucheniya deliktности deyaniya v administrativnom prave: Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. – M., 2006. – S. 16.
3. Galagan I.A. Metodologicheskie problemy obshchei teorii yuridicheskoi otvetstvennosti po sovetскому праву // Ugolovnaya otvetstvennost': problemy, sodержanie ustanovlenie, realizatsiya. – Voronezh, 1989. – S. 160.
4. Koval' L.V. Administrativno-pravovoe deliktное otnoshenie: Avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. – Kiev, 1979. – S. 24.
5. Vasil'ev E.A. Obshchestvennaya opasnost' – osnovnoi kriterii otgranicheniya administrativnykh pravonarushenii ot prestuplenii // Gosudarstvo i pravo. – 2007. – № 4. – S. 84.
6. Koval' L.V. Administrativno-pravovoe deliktное otnoshenie: Avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. – Kiev, 1979. – S. 26.
7. Shergin A.P. Administrativnye vzyskaniya i ikh primenenie organami vnutrennikh del. – M., 1974. – S. 11.
8. Galagan I.A. Metodologicheskie problemy obshchei teorii yuridicheskoi otvetstvennosti po sovetскому праву // Ugolovnaya otvetstvennost': problemy, sodержanie ustanovlenie, realizatsiya. – Voronezh, 1989. – S. 148.
9. Petelin B.Ya. Vina kak obstoyatel'stvo, podlezhashchee dokazyvaniyu po delu // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. – 1981. – № 11. – S. 77.
10. Kotyurgin S.I. O vine po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh // Obshcheteoreticheskie problemy administrativno-pravovogo obespecheniya obshchestvennogo poryadka. – Kiev, 1982. – S. 58.
11. Galagan I.A. Metodologicheskie problemy obshchei teorii yuridicheskoi otvetstvennosti po sovetскому праву // Ugolovnaya otvetstvennost': problemy, sodержanie ustanovlenie, realizatsiya. – Voronezh, 1989. – S. 170.
12. Shishov O.F. O razgranichenii prestuplenii i administrativnykh prostupkov v sovetском prave // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. – 1961. – № 6. – S. 64.
13. Martynov I.A. Institut isklyucheniya deliktности deyaniya v administrativnom prave: Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. – M., 2006. – S. 18.
14. Vasil'ev E.A. Obshchestvennaya opasnost' – osnovnoi kriterii otgranicheniya administrativnykh pravonarushenii ot prestuplenii // Gosudarstvo i pravo. – 2007. – № 4. – S. 84.
15. Kupreev S.S. Pravovaya otvetstvennost' gosudarstva pri primenenii mer obespecheniya proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2010. – 4. – С. 70 – 75.
16. Lapina M.A., Karpukhin D.V. Konstruktsiya sostavov pravonarushenii i mery gosudarstvennogo prinuzhdeniya v administrativnom i byudzhетnom zakonodatel'stve // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2015. – 1. – С. 43 – 54. DOI: 10.7256/1999-2807.2015.1.12904.
17. Eskin্দаров М.А. Систематизация мер государственного принуждения как фактор устойчивого развития финансово-экономической деятельности // Финансовое право и управление. – 2015. – 2. – С. 110 – 113. DOI: 10.7256/2310-0508.2015.2.15639.

18. Kupreev S.S. Pravovaya otvetstvennost' gosudarstva pri primenenii mer obespecheniya proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2010. – 4. – С. 70 – 75.
19. Lapina M.A., Karpukhin D.V. Konstruktsiya sostavov pravonarushenii i mery gosudarstvennogo prinuzhdeniya v administrativnom i byudzhetnom zakonodatel'stve // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2015. – 1. – С. 43 – 54. DOI: 10.7256/1999-2807.2015.1.12904.
20. Eskindarov M.A. Sistematizatsiya mer gosudarstvennogo prinuzhdeniya kak faktor ustoichivogo razvitiya finansovo-ekonomicheskoi deyatelnosti // Finansovoe pravo i upravlenie. – 2015. – 2. – С. 110 – 113. DOI: 10.7256/2310-0508.2015.2.15639.