

УДК 347.7(470)

В. А. Тищенко

*Управление Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области,
Байкальский государственный университет,
г. Иркутск, Российская Федерация*

**СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ РЕЕСТРОВ
НЕДОБРОСОВЕСТНЫХ УЧАСТНИКОВ КОНКУРЕНТНЫХ ПРОЦЕДУР,
УРЕГУЛИРОВАННЫХ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ЗАКОНАМИ
«О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ,
УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД», «О ЗАКУПКАХ ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ
ОТДЕЛЬНЫМИ ВИДАМИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ», А ТАКЖЕ ЗЕМЕЛЬНЫМ,
ЖИЛИЩНЫМ И ЛЕСНЫМ КОДЕКСАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

АННОТАЦИЯ. В рамках настоящей статьи проводится сравнительно-правовой анализ российских институтов реестров недобросовестных участников конкурентных процедур, проводимых в рамках контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, закупок отдельными видами юридических лиц, а также жилищного, земельного и лесного законодательства. Автор приходит к выводу об их концептуальном единстве, их неразрывной взаимосвязи с конкурентными процедурами, возникновение которых является этапом развития рыночной экономики, о невозможности однозначного определения правовой природы рассматриваемых институтов, а также о наличии некоторых различий и противоречий в их правовом регулировании, существование которых не обусловлено объективными причинами. Выработаны предложения по совершенствованию действующего нормативного регулирования рассматриваемых институтов в части исключения различий, не вызванных особенностями регулируемых отношений, а также в части приведения нормативно-правовой базы к концептуальному единству; приводится обоснование таких предложений.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Реестр недобросовестных поставщиков; реестр недобросовестных участников аукциона; реестр недобросовестных подрядных организаций; реестр недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений.

ИНФОРМАЦИЯ О СТАТЬЕ. Дата поступления 19 февраля 2018 г.; дата принятия к печати 7 июня 2018 г.; дата онлайн-размещения 30 июня 2018 г.

V. A. Tischenko

*Federal Antimonopoly Service of Irkutsk Oblast
Baikal State University,
Irkutsk, Russian Federation*

**COMPARATIVE AND LEGAL STUDY OF REGISTRIES
OF UNSCRUPULOUS PARTICIPANTS OF COMPETITIVE PROCEDURES
REGULATED BY FEDERAL LAWS «ON THE CONTRACT SYSTEM
IN THE SPHERE OF PURCHASE OF GOODS, JOBS AND SERVICES
FOR PROVIDING THE STATE AND MUNICIPAL NEEDS»,
«ON PURCHASE OF GOODS, JOBS, SERVICES BY CERTAIN TYPES
OF LEGAL ENTITIES», AS WELL AS BY THE LAND, HOUSING
AND FOREST CODES OF THE RUSSIAN FEDERATION**

ABSTRACT. This article carries out a comparative legal analysis of the Russian institutions of registers of the unconscientious participants of the competitive

© В. А. Тищенко, 2018

Baikal Research Journal

электронный научный журнал Байкальского государственного университета

procedures conducted within the contractual system in the sphere of purchases to provide the state and municipal needs, purchases made by the certain types of legal entities, as well as housing, land and forestry legislation. The author comes to the conclusion about their conceptual unity, their inseparable relationship with the competitive procedures, the emergence of which is a stage in a market economy development, the impossibility of an undubitable definition of the legal nature of the institutions under consideration, as well as the presence of certain differences and contradictions in their legal regulation, the existence of which is not based on objective reasons. The author proposes to improve the current policy management of the institutions under consideration in order to exclude the differences that are not caused by the peculiarities of the regulated relations, as well as to bring the regulatory and legal framework to a conceptual unity; he provides the substantiation for such proposals.

KEYWORDS. Register of unconscientious suppliers; register of unconscientious auction participants; register of unconscientious contractors; register of unconscientious forest tenants and buyers of forest plantations.

ARTICLE INFO. Received February 19, 2018; accepted June 7, 2018; available online June 30, 2018.

Правовая система государств с рыночным экономическим укладом развивается по определенным законам. В качестве одной из таких закономерностей можно привести направленность развития на справедливое распределение между частными лицами благ, распоряжение которых в той или иной степени осуществляют государство и муниципальные образования. Частным аспектом проявления такой закономерности выступает внедрение институтов конкурентных процедур распределения названных благ, неотъемлемым элементом которых являются реестры недобросовестных их участников.

О таких реестрах в их сравнении и пойдет речь в настоящей работе.

В российской правовой действительности существуют следующие реестры недобросовестных участников конкурентных процедур:

- реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), предусмотренный Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ¹ (далее – Закон о контрактной системе);
- реестр недобросовестных поставщиков, закрепленный Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ² (далее – Закон о закупках отдельными видами юридических лиц);
- реестр недобросовестных участников аукциона, введенный в 2014 году Земельным кодексом Российской Федерации³;
- реестр недобросовестных подрядных организаций, порядок ведения которого урегулирован Жилищным кодексом Российской Федерации⁴ и Положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2016 года № 615 (далее – Постановление № 615)⁵;

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ : (в ред. от 31 дек. 2017) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

² О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц : федер. закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ : (в ред. от 31 дек. 2017) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 30, ч. 1. Ст. 4571.

³ Земельный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ : (в ред. от 31 дек. 2017) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁴ Жилищный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 29 дек. 2004 г. № 188-ФЗ : (в ред. от 31 дек. 2017) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1, ч. 1. Ст. 14.

⁵ О порядке привлечения подрядных организаций для оказания услуг и (или) выполнения работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме и порядке осуществления закупок товаров, работ, услуг в целях выполнения функций специализированной некоммерческой

– реестр недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений, предусмотренный Лесным кодексом Российской Федерации⁶.

До начала исследования отметим, что на момент написания данной работы детальный порядок ведения последнего реестра отсутствует: статья 98.1 Лесного кодекса Российской Федерации содержит общие нормы, а проект соответствующего постановления Правительства Российской Федерации⁷ еще не утвержден. В некоторых случаях нам придется обращаться к проекту названного постановления, и такие обращения будут особо оговорены.

Итак, сравнивая вышеприведенные институты, можно выделить следующие их общие черты.

Во-первых, указанные реестры представляют собой упорядоченную совокупность строго определенных нормами права сведений, образующих реестровые записи. Каждая реестровая запись состоит из информации непосредственно о недобросовестном лице, а также некоторой иной информации, в том числе характеризующей обстоятельства включения сведений о лице в реестр.

Во-вторых, информация в такие реестры вносится централизованным способом, а именно уполномоченным на то Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти: реестр недобросовестных арендаторов участков и покупателей лесных насаждений в соответствии с проектом вышеуказанного постановления должно вести Федеральное агентство лесного хозяйства, в остальных же случаях таким органом выступает Федеральная антимонопольная служба.

В-третьих, все реестры характеризуются ограниченностью нахождения в них информации по времени. Так, сведения, включенные в реестры недобросовестных поставщиков по Закону о контрактной системе, Закону о закупках отдельными видами юридических лиц, а также включенные в реестр недобросовестных участников аукциона по Земельному кодексу Российской Федерации, подлежат исключению из них по истечении двух лет со дня их внесения. Информация о недобросовестных подрядных организациях исключается из соответствующего реестра спустя три года.

Действующие нормы права лесного законодательства не закрепляют подобное правило об ограниченности срока нахождения информации в соответствующем реестре. Однако, проект постановления о порядке ведения названного реестра такое правило содержит и, более того, дифференцирует срок нахождения информации в реестре в зависимости от категории лиц: сведения о недобросовестных арендаторах лесных участков, заключивших договор аренды лесного участка на срок до десяти лет, исключаются из реестра по истечении пяти лет со дня их включения в реестр; о недобросовестных арендаторах лесных участков, заключивших подобные договоры аренды на срок от десяти лет – по истечении десяти лет; о недобросовестных покупателях лесных насаждений – двух лет.

В качестве еще одной присущей каждому из рассматриваемых правовых институтов характеристик, которую можно оценить как одну из важнейших, выступает их существование и применение исключительно в рамках конкурентных процедур – торгов, при которых лица, преследуя в качестве конечной цели при-

организации, осуществляющей деятельность, направленную на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах : постановление Правительства РФ от 1 июля 2016 г. № 615 : (в ред. от 9 сент. 2017) // Собрание законодательства РФ. 2016. № 28. Ст. 4740.

⁶ Лесной кодекс Российской Федерации : федер. закон от 4 дек. 2006 г. № 200-ФЗ : (в ред. от 29 дек. 2017) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

⁷ Об утверждении Порядка ведения реестра недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений, включая порядок внесения информации в реестр и исключения из него информации : проект постановления Правительства РФ // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. М., 2018. URL: <http://regulation.gov.ru>.

обретение каких-либо благ (как правило, прибыли от предпринимательской деятельности) соперничают между собой ради вступления с субъектом, в интересах которого проводится конкурентная процедура, в правоотношения, что позволило бы заполучить названные желаемые блага.

Автору настоящей работы не удалось найти иные правовые конструкции в российском законодательстве, концептуально идентичные рассматриваемым реестрам, но которые существовали бы вне рамок проведения конкурентных процедур. Думается, что феномен реестра недобросовестных субъектов существует исключительно в рамках конкурентных процедур и закономерно возникает на определенном этапе развития рыночных отношений.

Распространение действия реестров на определенную категорию лиц является следующим концептуальным и общим для них свойством.

Так, чтобы быть включенным в любой из таких реестров, лицо должно соответствовать двум следующим критериям в их совокупности: оно должно быть участником конкурентной процедуры и признано недобросовестным.

Следует сделать оговорку об этих двух понятиях.

Прежде всего, отметим, что данные понятия довольно трудно трактовать однозначно. Однако, предпримем попытку строгого их определения в той степени, которая достаточна для достижения целей настоящего исследования.

Так, например, пункт 4 статьи 3 Закона о контрактной системе определяет участника закупки как любое физическое или юридическое лицо за исключением офшорных компаний. Вместе с тем, статья 104 данного закона, регулирующая отношения, связанные с включением в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), ограничивает таких лиц теми, кто уклонился от заключения контракта, а также контрагентами заказчика, с которыми контракт расторгнут по решению суда либо в связи с принятием заказчиком решения об одностороннем отказе от его исполнения по причине допущения контрагентом существенных нарушений его условий.

Иными словами, по Закону о контрактной системе в реестр включается информация о лицах, которые совершили активные действия, внешне выражающие намерение на достижение положительного результата участия в конкурентной процедуре, а именно на победу в торгах, что влечет заключение с данным лицом контракта, либо непосредственно на заключение контракта⁸, а также на последующее надлежащее исполнение своих обязательств по заключенному контракту.

Аналогичная логика законодателя прослеживается и в конструкциях иных изучаемых реестров.

Именно в таком значении мы будем далее использовать понятие «участник конкурентной процедуры» – лица, которые внешне выразили свое намерение на успешное участие в конкурентной процедуре⁹.

Относительно понятия недобросовестности также отметим, что мы ограничимся решением только тех проблем, которые возникают при изучении сути реестров.

Обратим внимание, что во всех случаях нормотворцы используют слово «недобросовестный» лишь единожды – только в названиях реестров. При анализе данных правовых институтов обнаруживается, что в их рамках приводятся только перечни

⁸ В случаях, при которых контракт заключается без определения победителя (например, признание аукциона несостоявшимся), а также при заключении контракта без непосредственного проведения торгов.

⁹ Для исключения путаницы отметим, что представленное толкование данного понятия не универсально и годится исключительно для использования в рамках институтов реестров недобросовестных лиц. Универсальное, по нашему мнению, отличается от представленного отсутствием слова «успешное».

лиц, которые подлежат включению в соответствующий реестр. Из этого можно вывести, кого именно законодатель подразумевает под недобросовестными лицами.

Приведем эти перечни в табличной форме (см. табл.).

Перечни недобросовестных лиц				
Закон о контрактной системе	Закон о закупках отдельными видами юридических лиц	Жилищный кодекс Российской Федерации и Постановление № 615	Земельный кодекс Российской Федерации	Лесной кодекс Российской Федерации
1. Участники закупки, уклонившиеся от заключения контракта 2. Поставщики, подрядчики, исполнители, с которыми контракты расторгнуты по решению суда в связи с существенным нарушением ими условий контрактов 3. Поставщики, подрядчики, исполнители, с которыми контракты расторгнуты по решению заказчика об одностороннем отказе от исполнения контракта в связи с существенными нарушениями ими условий контрактов	1. Участники закупки, уклонившиеся от заключения договора 2. Поставщики, подрядчики, исполнители, с которыми контракты расторгнуты по решению суда в связи с существенным нарушением ими условий договоров	1. Участники электронных аукционов, уклонившиеся от заключения договоров 2. Подрядные организации, с которыми договоры расторгнуты по решению суда в связи с существенным нарушением условий таких договоров 3. Подрядные организации, с которыми договоры расторгнуты в случае одностороннего отказа заказчика от их исполнения в связи с существенным нарушением условий таких договоров	1. Участники аукционов на продажу или аренду земельного участка, уклонившиеся от заключения договора 2. Участники аукционов, проводимых в соответствии с Федеральным законом «О развитии жилищного строительства» ¹⁰ , уклонившиеся от заключения договора безвозмездного пользования земельным участком	Арендаторы и покупатели, договоры с которым расторгнуты по основаниям, предусмотренным лесным и гражданским законодательством, в том числе в связи с несоблюдением лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов

Таким образом, законодательство фактически выделяет две категории лиц, которые признаются недобросовестными и сведения о которых подлежат включению в один из рассматриваемых реестров: во-первых, это участники конкурентных процедур, которые уклонились от заключения договора по результатам их проведения, не исполнив возникшую у них обязанность по его заключению, и, во-вторых, это участники конкурентных процедур, вступившие по их результатам в договорные правоотношения, и чьи противоправные действия повлекли расторжение договора.

Кроме этого, существующая правоприменительная практика вносит в понимание термина «недобросовестный» значительные коррективы, и, как следствие, в суть самих институтов реестров недобросовестных лиц.

Как следует из анализа норм права решение вопроса о включении сведений в реестры не должно ставиться в зависимость от каких-либо иных факторов, кроме установления факта принадлежности лица к одной из вышеуказанных категорий недобросовестных субъектов и соблюдения некоторых процессуальных требова-

¹⁰ О содействии развитию жилищного строительства : федер. закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ : (в ред. от 31 дек. 2017) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 30, ч. 2. Ст. 3617.

ний. Вместе с тем, большинство правоприменителей считают, что этого недостаточно для включения сведений в реестр¹¹.

Правоприменительная практика¹², принимая во внимание позицию Конституционного Суда Российской Федерации¹³, выработала следующие дополнительные критерии признания участников конкурентных процедур, относящихся к двум указанным категориям, недобросовестными: отсутствие намерения надлежащим образом исполнить свои обязательства по заключению договора или его исполнению и виновность данных участников конкурентных процедур в неисполнении или ненадлежащем исполнении таких своих обязанностей¹⁴.

Указанное обстоятельство также широко обсуждается в юридической доктрине, например, такими авторами, как В. Ю. Панченко, Е. М. Шайхутдинов [1, с. 15–17], Е. Казакова [2, с. 55–56].

В результате, очерченный законодателем круг недобросовестных лиц, подлежащих включению в реестры, под воздействием правоприменительной практики соответствующим образом изменился.

Таким образом, общим для всех рассматриваемых реестров является то, что включению в них подлежат сведения о лицах, внешне выразивших свое намерение на успешное участие в конкурентных процедурах, круг которых определен соответствующими нормативными актами (уклонившиеся от заключения договоров либо вступившие в договорные правоотношения, но чьи противоправные действия повлекли расторжение договора) с учетом выработанных правоприменительной практикой критериев вины и отсутствия намерения на надлежащее исполнение своих обязательств.

Следующей общей чертой является обстоятельство, логично вытекающее из двух предыдущих: включение сведений о недобросовестных лицах в соответствующий реестр влечет для таких лиц негативные юридические последствия, выражающиеся в ограничении возможности дальнейшего участия в соответствующих конкурентных процедурах.

Есть все основания утверждать, что именно такое последствие, являющееся по своей сути ограничением правосубъектности и выступающее особой, ограничительной функцией реестров, рассматривается российским законодателем в качестве основной цели введения рассматриваемых институтов, поскольку в конечном счете обеспечивает не только охрану прав и интересов сильной стороны правоотношений (заказчиков, организаторов торгов и т. д.) от возможного их нарушения со стороны недобросовестных субъектов, но и охрану прав и интересов иных хозяйствующих субъектов в части обеспечения добросовестной конкуренции и справедливого, законного определения победителя конкурентной процедуры.

¹¹ Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 4 мая 2016 г. по делу № А19-17887/2015 // Картоотека арбитражных дел. URL: <http://kad.arbitr.ru> ; Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 23 дек. 2016 г. по делу № А19-5908/2016 // Там же.

¹² Оговоримся, что по понятным причинам практика по включению в реестр недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений отсутствует.

¹³ По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский» : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июля 2001 г. № 13-П // Собрание законодательства РФ. 2001. № 32. Ст. 3412 ; По делу о проверке конституционности положений подпункта 1 пункта 3 и абзаца первого пункта 6 статьи 9 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» в связи с жалобой гражданина М.А. Мкртычана : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 нояб. 2002 г. № 15-П // Собрание законодательства РФ. 2002. № 48. Ст. 4829.

¹⁴ Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17 сент. 2012 г. № ВАС-11617/12 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» ; Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 27 авг. 2012 г. № ВАС-11058/12 [Электронный ресурс] // Там же.

Иными словами, все реестры призваны обеспечить стабильность системы в общем, то есть выполняют охранительную функцию.

Некоторые авторы, в частности, Сергеева А. А., Ушаков С. Н., также выделяют названные функции реестров [3, с. 101–102].

Из вышесказанного также можно сделать вывод о том, что все реестры выполняют санкционную функцию.

И хотя в литературе существуют различные мнения относительно правовой природы реестров – так, например, Д. А. Чваненко [4, с. 25–26] и А. В. Удалихин [5, с. 32] считают меру по включению в реестр санкцией, В. В. Кванина [6, с. 53] придерживается аналогичной точки зрения, добавляя к этому соответствие признакам охранительной меры, А. В. Демкина [7, с. 123] полагает, что связанное со включением информации в реестр ограничение участия обладает всеми чертами мер по самозащите прав, а по мнению Казанцева Д. А. и Михалевой Н. А. «законодатель не представил однозначную возможность признания включения сведений в реестр недобросовестных поставщиков в качестве меры юридической ответственности» [8, с. 65], – выполнение реестрами санкционной функции представляется невозможным опровергнуть.

При этом, поскольку санкционная функция автоматически влечет за собой выполнение превентивной функции, следует говорить и о наличии этой функции.

Помимо названного, все рассматриваемые реестры призваны выполнять информационную функцию как одну из важнейших, поскольку информация, содержащаяся в реестрах, является общедоступной и размещается в сети «Интернет». Это влечет негативные последствия для деловой репутации участника конкурентных процедур и позволяет любым лицам проверить его как потенциального контрагента на предмет недобросовестности [11, с. 45–46]. В обиходе подобные реестры нередко называют «досками позора», «черными списками» [9; 10, с. 24].

Как видно из вышесказанного, рассматриваемые реестры имеют множество общих черт. Различий между ними гораздо меньше и почти все они не носят определяющего суть характера.

Вместе с тем, имеются два концептуальных различия.

Одни реестры (ведение которых осуществляется в соответствии с Постановлением № 615, Земельным и Лесным кодексами Российской Федерации) характеризуются обязательностью наступления негативных последствий для недобросовестных участников конкурентных процедур, другие (ведомые в соответствии с Законом о контрактной системе и Законом о закупках отдельными видами юридических лиц) – возможностью, полностью зависящей от желания заказчиков.

Обращает на себя внимание парадокс реестра, предусмотренного Законом о контрактной системе: лица, сведения о которых внесены в него, подлежат обязательному отстранению от участия не в закупках, проводимых по данному закону, а от участия в правоотношениях по отбору подрядных организаций, урегулированных Постановлением № 615.

Необязательность наступления негативных последствий является одной из причин, не позволяющих однозначно характеризовать меру по включению в реестр как санкцию.

Соглашаясь с такими авторами, как Лагутин В. [12, с. 46; 13, с. 24] и Кванина В. В. [14, с. 35–36], отметим, что установить причины применения дозволительно-го метода правового регулирования в данном случае затруднительно. Правильного и соответствующим сути и целям рассматриваемых институтов видится их приведение в данной части к единообразию и установлению обязательного отстранения недобросовестных лиц от участия в конкурентных процедурах во всех случаях.

Еще одно значимое различие реестров состоит в разнице включаемой в них информации: в реестр по Закону о контрактной системе, реестр недобросовестных подрядных организаций и реестр недобросовестных участников аукциона включается, помимо прочего, информация об учредителях (участниках), членах коллегиальных исполнительных органов, лицах, исполняющих функции единоличного исполнительного органа юридических лиц – недобросовестных участников конкурентных процедур. Реестры, ведомые в соответствии с Законом о закупках отдельными видами юридических лиц и Лесным кодексом Российской Федерации, не предусматривают включение такой информации.

Иными словами, первые три реестра фактически распространяются на гораздо более широкий круг лиц, предполагая наступление негативных последствий от включения в них сведений не только на участников конкурентных процедур, но и на лиц, связанных с ними отношениями учреждения (участия) или управления, а также на иных лиц, с которыми все ранее перечисленные субъекты в свою очередь связаны отношениями учреждения (участия) или управления. Остальные два реестра охватывают своим действием только участников конкурентных процедур.

Такой подход впервые получил свое выражение во введенном в действие 1 января 2014 года Законе о контрактной системе. Многие авторы, например, Беляева О. А. [15, с. 159–162], отмечают, что до этого момента правоприменители сталкивались с тем, что реестр недобросовестных поставщиков во многих случаях не справлялся со своими задачами: регистрация нового хозяйствующего субъекта теми же лицами позволяла не испытывать никаких ограничений. Включение в реестр сведений об учредителях (участниках) обществ и их исполнительных органах частично решило эту проблему. Данная мера также повысила эффективность борьбы с участием в закупках фирм-однодневок [16, с. 73].

Причины, по которым в Законе о закупках отдельными видами юридических лиц и Лесном кодексе Российской Федерации не реализован подобный, более прогрессивный, хотя и не лишенный недостатков подход, не понятны. Обусловить их спецификой конкурентных процедур или иными обстоятельствами не представляется возможным.

Кроме названного различия хочется обратить внимание на то, что реестр по Закону о контрактной системе и реестр недобросовестных подрядных организаций, перечисляя сведения, подлежащие включению в них, используют формулировку «учредители», в то время как реестр недобросовестных участников аукциона оперирует конструкцией «учредители (участники)».

Подход, примененный при формулировании норм реестра недобросовестных участников аукциона, представляется более верным; иной подход создает на практике определенные проблемы, активно обсуждаемые и учеными [17]. Так, включение информации в реестр об учредителе юридического лица, который на момент совершения недобросовестных действий перестал быть его участником и вообще каким-либо образом влиять на принятие управленческих решений, влечет только бесосновательное ограничение прав такого учредителя.

Данные институты явно отличаются также перечнями лиц, которые признаются недобросовестными (см. табл.).

Обращает на себя внимание отсутствие в таком перечне, предусмотренном Законом о закупках отдельными видами юридических лиц, подрядчиков (поставщиков, исполнителей), договоры с которыми расторгнуты заказчиками в одностороннем порядке в связи с допущением существенных нарушений их условий, несмотря на то, что такие лица могут быть включены в реестр по Закону о контрактной системе, а также в реестр недобросовестных подрядных организаций.

Логика законодателя, закрепившего такие различия, также остается не в полной мере ясной.

Вызывают интерес также некоторые различия таких перечней, закрепленных Земельным и Лесным кодексами Российской Федерации.

Так, нормами Лесного кодекса Российской Федерации особо оговорено, что в реестр недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений включаются арендаторы, с которыми договор расторгнут по решению суда на основании статьи 619 Гражданского кодекса Российской Федерации, предусматривающей, помимо прочего, такие основания расторжения договора аренды по требованию арендодателя, как использование имущества с существенным нарушением условий договора, назначения имущества либо с неоднократными нарушениями, существенное ухудшение имущества, неисполнение обязанности по своевременному внесению арендной платы более двух раз подряд.

Реестр недобросовестных участников аукциона, ведение которого урегулировано Земельным кодексом Российской Федерации, по неясным для нас причинам не распространяется на такие случаи.

Не ясны также причины, по которым реестр недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений не распространяется на лиц, уклонившихся от заключения соответствующих договоров, равно как и причины отсутствия в целом конструкции уклонения от заключения договора купли-продажи лесных насаждений или договора аренды лесных участков в лесном законодательстве.

Также реестры различаются по срокам исключения информации из них, о чем уже указывалось выше. Обращают на себя внимание повышенные сроки исключения информации о недобросовестных арендаторах лесных участков, что представляется логичным и связанным с особым статусом лесных отношений. Однако, оговоримся, что такие сроки содержатся пока только в проекте постановления Правительства Российской Федерации.

Хотелось бы отметить также следующее отличие реестра, предусмотренного Законом о контрактной системе: лица, сведения о которых внесены в него, могут быть ограничены в участии в закупках в рамках Закона о закупках отдельными видами юридических лиц, если того пожелает организатор закупки, и в обязательном порядке ограничиваются в участии в процедурах, проводимых в соответствии с Постановлением № 615.

Иные различия между рассматриваемыми реестрами недобросовестных лиц, носящие принципиальный характер и подлежащие отражению в настоящей работе для достижения поставленных нами целей, отсутствуют.

Сравнительный анализ реестров показывает, что по своей сути данные правовые конструкции обладают концептуальной общностью. На наш взгляд, нормы, регулирующие ведение реестров, необходимо привести в большее соответствие друг другу с учетом особенностей, обусловленных спецификой правоотношений. Кроме того, представляется необходимым закрепить выработанные в правоприменительной практике критерии недобросовестности.

Список использованной литературы

1. Панченко В. Ю. Субъективные критерии включения в реестр недобросовестных поставщиков при уклонении от заключения договора / В. Ю. Панченко, Е. М. Шайхутдинов // Юрист. – 2012. – № 9. – С. 14–18.
2. Казакова Е. РНП: уклонение участников закупки от заключения контракта / Е. Казакова // Конкуренция и право. – 2015. – № 3. – С. 53–60.

3. Ушаков С. Н. Реестр недобросовестных поставщиков и его правовая природа / С. Н. Ушаков // Ученые записки. – 2016. – Т. 2, № 4 (20). – С. 101–104.
4. Чваненко Д. А. Правовая природа реестра недобросовестных поставщиков / Д. А. Чваненко // Юрист. – 2014. – № 24. – С. 22–26.
5. Удалихин А. В. Основания, исключающие внесение сведений в реестр недобросовестных поставщиков (обзор правоприменительной практики территориальных органов ФАС России) / А. В. Удалихин // Прогосзаказ.РФ. – 2017. – № 3. – С. 32–47.
6. Кванина В. В. Расторжение контракта по решению суда и односторонний отказ от исполнения контракта как основания включения поставщика в реестр недобросовестных поставщиков / В. В. Кванина // Журнал предпринимательского и корпоративного права. – 2017. – № 1. – С. 53–56.
7. Демкина А. В. Включение поставщика в реестр недобросовестных поставщиков как способ защиты / А. В. Демкина // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2008. – № 12. – С. 120–123.
8. Казанцев Д. А. Правовая природа реестра недобросовестных поставщиков и ее значения для практической деятельности участников закупок / Д. А. Казанцев, Н. А. Михалева // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2016. – № 45. – С. 62–65.
9. Зверьков В. Госзакупки: последствия попадания в реестр недобросовестных поставщиков (РНП). Как туда не попасть? [Электронный ресурс] / В. Зверьков. – Режим доступа: <http://ausee.ru/articles/reestr-nedobrosovestnyh-postavshikov>.
10. Щербаков В. А. Гражданско-правовое регулирование размещения государственных и муниципальных заказов в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / В. А. Щербаков. – М., 2009. – 28 с.
11. Великанов А. Анализ споров об обжаловании решений о включении хозяйствующих субъектов в реестр недобросовестных поставщиков / А. Великанов // Административное право. – 2015. – № 3. – С. 45–49.
12. Лагутин В. Заслон для безответственных. Станет ли реестр недобросовестных поставщиков эффективным инструментом контроля тендеров? / В. Лагутин // Московские торги. – 2015. – № 10. – С. 46–47.
13. Лагутин В. Список для неизбранных. В этом году исполнилось 10 лет с момента создания реестра недобросовестных поставщиков / В. Лагутин // Московские торги. – 2016. – № 6. – С. 24–25.
14. Кванина В. В. Отдельные проблемы правового режима реестра недобросовестных поставщиков / В. В. Кванина // Гражданское право. – 2017. – № 1. – С. 32–36.
15. Беляева О. А. Реестр недобросовестных поставщиков в сфере размещения государственных и муниципальных заказов регулируется только на федеральном уровне / О. А. Беляева // Комментарий судебной практики / под ред. К. Б. Ярошенко. – М. : Юрид. лит., 2012. – Вып. 17. – С. 154–166.
16. Дорошенко Т. Г. Подрядные торги в строительстве: требования к участникам закупки / Т. Г. Дорошенко, И. А. Суханова // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2012. – № 6 (86). – С. 71–74.
17. Тибурская Д. С. Реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) как механизм правового регулирования отношений в сфере госзакупок [Электронный ресурс] / Д. С. Тибурская // Публичные закупки: проблемы правоприменения : материалы Всерос. науч.-практ. конф., Москва, 6 июня 2014 г. ; МГУ им. М. В. Ломоносова. – М. : Юстицинформ, 2014. // СПС «КонсультантПлюс».

References

1. Panchenko V. Yu., Shaikhutdinov E. M. Subjective criteria for inclusion in register of unscrupulous suppliers in case of avoidance of contract award. *Yurist = Jurist*, 2012, no. 9, pp. 14–18. (In Russian).
2. Kazakova E. RBS: avoidance of contract award by tenderers. *Konkurentsyya i pravo = Competition and Law*, 2015, no. 3, pp. 53–60. (In Russian).
3. Ushakov S. N. Register of unscrupulous suppliers and its legal nature. *Uchenye zapiski = Scientific Notes*, 2016, vol. 2, no. 4 (20), pp. 101–104. (In Russian).

4. Chvanenko D. A. Legal nature of the register of unscrupulous suppliers. *Yurist = Jurist*, 2014, no. 24, pp. 22–26. (In Russian).
5. Udalikhin A. V. Grounds that exclude information entry in register of unscrupulous suppliers (review of law enforcement practice of territorial bodies of the FAS of Russia). *Progoszakaz.RF = Progoszakaz.ru*, 2017, no. 3, pp. 32–47. (In Russian).
6. Kvanina V. V. Termination of contract by a court decision and unilateral refusal to perform the contract as basics for including the supplier in register of unscrupulous suppliers. *Zhurnal predprinimatelskogo i korporativnogo prava = Journal of entrepreneurship and corporate law*, 2017, no. 1, pp. 53–56. (In Russian).
7. Demkina A. V. Inclusion of supplier in register of unscrupulous suppliers as a way of protection. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika = Law of Russia: Experience, Analysis, Practice*, 2008, no. 12, pp. 120–123. (In Russian).
8. Kazantsev D. A., Mikhaleva N. A. Legal nature of register of unscrupulous suppliers and its importance for practical activities of purchase participants. *Goszakaz: upravlenie, razmeshchenie, obespechenie = Government Procurement: Management, Placement, Provision* 2016, no. 45, pp. 62–65. (In Russian).
9. Zverkov V. Government procurement: consequences of entering the register of unscrupulous suppliers (RBS). How not to get there? Available at: <http://ausee.ru/articles/reestr-nedobrosovestnyh-postavshikov>. (In Russian).
10. Shcherbakov V. A. *Grazhdansko-pravovoe regulirovanie razmeshcheniya gosudarstvennykh i munitsipalnykh zakazov v Rossiiskoi Federatsii. Avtoref. Kand. Diss.* [Civil regulation of state and municipal procurement in the Russian Federation. Cand. Diss. Thesis]. Moscow, 2009. 28 p.
11. Velikanov A. Analysis of disputes about appealing the decisions on inclusion of economic entities in the register of unscrupulous suppliers. *Administrativnoe pravo = Administrative Law*, 2015, no. 3, pp. 45–49. (In Russian).
12. Lagutin V. A barrier for irresponsible. Will the register of unscrupulous suppliers become an effective tool for controlling tenders? *Moskovskie torgi = Moscow Auction*, 2015, no. 10, pp. 46–47. (In Russian).
13. Lagutin V. List for the unselected. This year there is the 10th anniversary of creation of the register of unscrupulous suppliers. *Moskovskie torgi = Moscow Auction*, 2016, no. 6, pp. 24–25. (In Russian).
14. Kvanina V. V. Certain problems of legal regime of the register of unscrupulous suppliers. *Grazhdanskoe pravo = Civil Law*, 2017, no. 1, pp. 32–36. (In Russian).
15. Belyaeva O. A. Register of unscrupulous suppliers in the area of placement of government and municipal procurement is regulated only at the federal level. In Yaroshenko K. B. (ed.). *Kommentarii sudebnoi praktiki* [Case comment]. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 2012, iss. 17, pp. 154–166. (In Russian).
16. Doroshenko T. G., Sukhanova I. A. Tenders in construction: requirements for participants. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii (Baykalskiy gosudarstvennyy universitet ekonomiki i prava) = Izvestiya of Irkutsk State Economics Academy (Baikal State University of Economics and Law)*, 2012, no. 6 (86), pp. 71–74. (In Russian).
17. Tiburskaya D. S. Register of unscrupulous suppliers (contractors, executors) as a mechanism for legal regulation of relations in the field of government procurement. *Publichnye zakupki: problemy pravoprimeniya. Materialy vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii*, Moskva, 6 iyunya 2014 g. [Public procurement: problems of Law Enforcement. Materials of All-Russian Research Conference, Moscow, June, 6, 2014]. Moscow, Yustitsinform Publ., 2014. Available at: <http://www.consultant.ru>. (In Russian).

Информация об авторе

Тищенко Вячеслав Александрович – заместитель начальника отдела контроля закупок, Управление Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области; аспирант, кафедра предпринимательского и финансового права, Байкальский государственный университет, 664025, г. Иркутск, ул. Российская, 17, e-mail: to38-tishhenko@fas.gov.ru.

Author

Alexander V. Tishchenko – Assistant Head of Department of Purchase Control, Office of the Federal Antimonopoly Service of Irkutsk Oblast, PhD Student, Chair of Entrepreneurial

and Financial Law, Baikal State University, 17 Rosyiskaya St., 664025, Irkutsk; e-mail: to38-tishhenko@fas.gov.ru.

Для цитирования

Тищенко В. А. Сравнительно-правовое исследование реестров недобросовестных участников конкурентных процедур, урегулированных федеральными законами «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», а также Земельным, Жилищным и Лесным кодексами Российской Федерации / В. А. Тищенко // *Baikal Research Journal*. – 2018. – Т. 9, № 2. – DOI: [10.17150/2411-6262.2017.9\(2\).20](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2017.9(2).20).

For citation

Tischenko V. A. Comparative and Legal Study of Registries of Unscrupulous Participants of Competitive Procedures Regulated by Federal Laws «On the Contract System in the Sphere of Purchase of Goods, Jobs and Services for Providing the State and Municipal Needs», «On Purchase of Goods, Jobs, Services by Certain Types of Legal Entities», as Well as by the Land, Housing and Forest Codes of the Russian Federation. *Baikal Research Journal*, 2018 vol. 9, no. 2. DOI: [10.17150/2411-6262.2018.9\(2\).20](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2018.9(2).20). (In Russian).