

# ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ Public Law (State Law) Sciences

УДК 342.95

DOI: 10.19073/2658-7602-2025-22-1-19-31

EDN: NVKHWO



*Оригинальная научная статья*

## К вопросу о законности монополизации дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения

**В. Б. Башуров** 

*Сибирский юридический университет, Омск, Российская Федерация*

✉ [bashurov\\_v@mail.ru](mailto:bashurov_v@mail.ru)

**Аннотация.** Предметом исследования являются нормы законодательства Российской Федерации, регулирующие отношения, возникающие при осуществлении дорожной деятельности в Российской Федерации. Целями проведенного исследования являются рассмотрение содержания дорожной деятельности, определение пределов полномочий органов публичной власти по осуществлению дорожной деятельности, установление субъектного состава лиц, осуществляющих непосредственно дорожную деятельность, в том числе на основе судебной практики, выработка предложений по устранению нарушений антимонопольного законодательства. Методологической основой исследования служит совокупность научных методов: формально-юридического, структурно-функционального, сравнения, поиска и анализа научного и нормативного материала. В качестве научной базы проведенного исследования выступили работы ученых в области административного и финансового права. По результатам проведенного исследования в статье обосновывается, что непосредственно осуществление дорожной деятельности законодательно не отнесено к полномочиям органов публичной власти. Они лишь обеспечивают осуществление этой деятельности посредством принятия мер организационно-распорядительного характера, включая ее финансовое обеспечение за счет средств соответствующего бюджета. Создание государственных учреждений, в том числе посредством преобразования унитарных предприятий, с предоставлением им прав на осуществление работ (услуг), составляющих содержание дорожной деятельности, ведет к монополизации рынка, необоснованному предоставлению государственных преференций, нарушению законодательства о государственных (муниципальных) закупках. В статье на основании анализа законодательства и правоприменительной практики аргументируется, что дорожная деятельность – это хозяйственная деятельность, осуществляемая организациями любых организационно-правовых форм собственности, индивидуальными предпринимателями, привлекаемыми в соответствии с законодательством. Она является избыточной и несвойственной органам публичной власти. Финансирование дорожной деятельности из бюджетной системы Российской Федерации должно осуществляться на основании заключенных контрактов для обеспечения государственных (муниципальных) нужд. Дополнительными механизмами финансирования данной деятельности могут выступать бюджетные ассигнования на предоставление субсидий юридическим лицам (индивидуальным предпринимателям) – производителям товаров, работ и услуг, концессионные соглашения. В целях единого правового регулирования рассматриваемых отношений в исследовании представлены предложения по изменению федерального законодательства.

© Башуров В. Б., 2025

**Ключевые слова:** дорожная деятельность; органы публичной власти; полномочия; государственные учреждения; монополизация; защита конкуренции; конкурентные процедуры

**Конфликт интересов.** Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

**Для цитирования:** Башуров В. Б. К вопросу о законности монополизации дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения // Сибирское юридическое обозрение. 2025. Т. 22, № 1. С. 19–31. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-1-19-31>. EDN: <https://elibrary.ru/nvkhwo>

*Original scientific article*

## On the Legality of Monopolizing Road Activities Concerning Highways of Regional or Inter-Municipal Significance

V. B. Bashurov 

*Siberian Law University, Omsk, Russian Federation*

✉ [bashurov\\_v@mail.ru](mailto:bashurov_v@mail.ru)

**Abstract.** This article examines the legal norms of the Russian Federation regulating relationships that arise in the course of road activities. The purpose of the study is to analyze the scope and content of road activities, define the limits of public authorities' powers in this area, identify the legal entities directly engaged in such activities—including based on judicial practice—and propose solutions to address violations of antitrust law. The study is grounded in a range of scientific methodologies, including formal legal analysis, structural-functional analysis, comparative method, and the systematic review of academic and regulatory sources. The research draws on the scholarly work of experts in administrative and financial law. The findings suggest that the direct execution of road activities is not legally assigned to public authorities. These bodies merely facilitate the process through administrative and organizational measures, including budgetary funding. The creation of state institutions (including via the reorganization of unitary enterprises) and granting them the right to carry out road works or services results in market monopolization, unjustified state preferences, and violations of public procurement laws. Based on legal analysis and law enforcement practice, the article argues that road activity is an economic function that should be carried out by entities of all forms of ownership and individual entrepreneurs engaged under the law. It is redundant and inappropriate for direct implementation by public authorities. Funding for such activities from the Russian Federation's budgetary system should be provided through contracts concluded to fulfill public (municipal) needs. Additional financing mechanisms could include budget subsidies for legal entities and entrepreneurs supplying goods, works, and services, or through concession agreements. The study concludes with recommendations for amending federal legislation to ensure consistent legal regulation of the issues discussed.

**Keywords:** road activity; public authorities; powers; government institutions; monopolization; competition protection; competitive procedures

**Conflict of interest.** The Author declares no conflict of interest.

**For citation:** Bashurov V. B. On the Legality of Monopolizing Road Activities Concerning Highways of Regional or Inter-Municipal Significance. *Siberian Law Review*. 2025;22(1):19-31. DOI: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2025-22-1-19-31>. EDN: <https://elibrary.ru/nvkhwo> (In Russ.).

## ВВЕДЕНИЕ

Отдельные вопросы, связанные с осуществлением дорожной деятельности, раскрываются в трудах таких представителей науки административного и финансового права как А. В. Винницкого [1], А. Ю. Якимова [2], В. П. Емельянцева<sup>1</sup>, Л. А. Чеговадзе [3], М. А. Моисеева, Т. В. Кулакова [4] и др. [5–8]<sup>2</sup>. Однако системный административно-правовой анализ федерального и регионального законодательства в части реализации публично-правовыми образованиями своих полномочий в данной сфере отношений, а также складывающейся правоприменительной, в том числе судебной, практики не был представлен в науке. Не рассматривались данные отношения и с позиции монополизации дорожной деятельности через создание государственных учреждений, в том числе посредством преобразования унитарных предприятий, и их прямого бюджетного финансирования, минуя конкурентные процедуры. Это обуславливает необходимость рассмотрения особенностей законодательного регулирования упомянутых отношений и правоприменительной практики.

### РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ДОРОЖНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, в соответствии с п. 6 ст. 12 Федерального закона от 8 ноября 2007 г.

№ 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее – ФЗ об автомобильных дорогах), отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Аналогичное полномочие, в зависимости от классификации автомобильных дорог, закреплено за органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления (п. 10 ст. 11, п. 6 ст. 13 ФЗ об автомобильных дорогах). Вместе с этим, согласно ст. 15 ФЗ об автомобильных дорогах, осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог федерального, регионального (межмуниципального) и местного значения обеспечивается соответственно уполномоченными федеральными, региональными и местными органами власти.

Следовательно, непосредственное осуществление дорожной деятельности законодательно не отнесено к исключительным полномочиям органов публичной власти. Они лишь обеспечивают осуществление данной деятельности, «реализуют определенные правомочия и исполняют обязанности собственника в рамках представленной компетенции» [1, с. 426]. Обеспечительная функция, как представляется, должна заключаться в принятии мер организационно-распорядительного характера, в том числе по финансовому обеспечению за счет средств соответствующего бюджета.

<sup>1</sup> Емельянец В. П. Вопросы ненадлежащего содержания автомобильных дорог общего пользования в судебной практике // Комментарий судебной практики / отв. ред. К. Б. Ярошенко. М. : ИЗиСП : Контракт, 2021. Вып. 27. С. 136–147.

<sup>2</sup> См., напр.: Mishra T. Ratings of Road Contractors in the Offing to Curb Errant Operators: Nitin Gadkari // The Economic Times. 2022. URL: [https://economictimes.indiatimes.com/industry/transportation/roadways/rating-of-road-contractors-in-the-offing-to-curb-errant-operators-nitin-gadkari/articleshow/96349487.cms?utm\\_source%20=%20contentofinterest&utm\\_medium=text&utm\\_campaign=cppst](https://economictimes.indiatimes.com/industry/transportation/roadways/rating-of-road-contractors-in-the-offing-to-curb-errant-operators-nitin-gadkari/articleshow/96349487.cms?utm_source%20=%20contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst) (дата обращения: 27.02.2025) ; Martinello B. Public Procurement Contracts / Fact Sheets on the European Union. 2024. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/34/public-procurement-contracts> (дата обращения: 27.02.2025).

<sup>3</sup> Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федер. закон от 8 нояб. 2007 г. № 257-ФЗ (ред. от 8 авг. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Публичными образованиями для осуществления управленческих и иных функций некоммерческого характера могут создаваться государственные (муниципальные) учреждения (ст. 123.21 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ).

Казенные учреждения создаются для оказания государственных (муниципальных) услуг, выполнения работ и (или) исполнения государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации полномочий органов публичной власти (ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Автономные<sup>4</sup> и бюджетные<sup>5</sup> учреждения выполняют работы, оказывают услуги в целях осуществления (обеспечения реализации) полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Учитывая особенности правового положения каждого из типов рассматриваемых учреждений, а также содержание закрепленного, например, за федеральными органами исполнительной власти полномочия по осуществлению дорожной деятельности, для оперативного управления автомобильными дорогами общего пользования федерального значения и искусственными сооружениями на них, обеспечения безопасного и бесперебойного движения транспортных средств по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения создано федеральное казенное учреждение «Федеральное управление автомобильных дорог “Урал” Федерального дорожного агентства»<sup>6</sup>. Предмет его деятельности опре-

делен как организация выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования федерального значения и искусственных сооружений на них. Таким образом, данное учреждение не непосредственно осуществляет указанные виды работ, а исполняет государственную функцию по оперативному управлению в рассматриваемой сфере, организует для этого заключение государственных контрактов с подрядными организациями<sup>7</sup>. Функции государственного заказчика по содержанию, ремонту, капитальному ремонту, обустройству, реконструкции и строительству федеральных автомобильных дорог также закреплены и за федеральным казенным учреждением «Федеральное управление автомобильных дорог Волго-Вятского региона Федерального дорожного агентства»<sup>8</sup> и др. Следовательно, «ни собственник автомобильных дорог, ни владеющие ими на праве оперативного управления субъекты непосредственно дорожной деятельностью не занимаются» [3, с. 49].

Несмотря на кажущуюся ясность правовых норм, определяющих полномочия органов публичной власти по обеспечению осуществления дорожной деятельности, а также иные предъявляемые к данной деятельности требования, содержание которых будет раскрыто нами далее, типы государственных учреждений, практику реализации федеральных полномочий (через создание казенных учреждений), отдельные субъекты Российской Федерации приняли решения,

<sup>4</sup> Об автономных учреждениях : Федер. закон от 3 нояб. 2006 г. № 174-ФЗ (ред. от 21 нояб. 2022 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> О некоммерческих организациях : Федер. закон от 12 янв. 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 8 авг. 2024 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 19 авг. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Историческая справка // Федер. казен. учреждение «Уралуправтодор». 2018. URL: <https://ural.rosavtodor.gov.ru/department/about-management/istoriya> (дата обращения: 17.10.2024).

<sup>7</sup> Закупки // Офиц. сайт Единой информац. системы в сфере закупок. 2025. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/order/extendedsearch/results.html?searchString=ФКУ%20%22Уралуправтодор%22> (дата обращения: 17.10.2024).

<sup>8</sup> История управления // Федер. казен. учреждение «Волго-Вятскуправтодор». 2021. URL: <https://vtk.rosavtodor.gov.ru/department/about-management/istoriya-upravleniya> (дата обращения: 17.10.2024).

направленные на монополизацию данной деятельности. Особенно заметна эта тенденция стала после принятия Федерального закона от 27 декабря 2019 г. № 485-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственных и муниципальных унитарных предприятиях” и Федеральный закон “О защите конкуренции”»<sup>9</sup>, статьей 3 которого предусмотрена необходимость ликвидации или реорганизации до 1 января 2025 г. государственных и муниципальных унитарных предприятий, осуществляющих деятельность на товарных рынках в Российской Федерации, находящихся в условиях конкуренции, за исключением законодательно предусмотренных случаев.

Инициаторами их ликвидации или реорганизации выступила Федеральная антимонопольная служба в связи с многочисленными фактами ухода заказчиков от применения норм Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>10</sup> (далее – ФЗ

о контрактной системе) путем передачи бюджетных средств в форме субсидий подведомственным унитарным предприятиям для закупки ими товаров, работ, услуг для нужд заказчика, в том числе и на конкурентных рынках (например, работы по строительству, закупка лекарственных средств и медицинских изделий)<sup>11</sup>.

Вместе с тем желание сохранить ранее выстроенную систему взаимоотношений, в том числе в дорожной сфере, выступило основой для принятия отдельными регионами решений, предусматривающих преобразование государственных унитарных дорожных предприятий в государственные бюджетные учреждения<sup>12</sup>. Вопрос законности и обоснованности действий и решений, предусматривающих не только наделение государственных бюджетных учреждений административными функциями, но и сохранение за ними как государственными унитарными дорожными предприятиями ранее выполняемых хозяйственных функций, определяет актуальность настоящего исследования.

<sup>9</sup> *О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и Федеральный закон «О защите конкуренции»* : Федер. закон от 27 дек. 2019 г. № 485-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> *О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд* : Федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 8 авг. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> *Пояснительная записка «К проекту федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления запрета на создание и осуществление деятельности унитарных предприятий)”*». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> См., напр.: *О реорганизации государственных унитарных предприятий Тульской области* : постановление Правительства Тул. обл. от 24 нояб. 2011 г. № 184 ; *О реорганизации областного государственного унитарного предприятия «Смоленское дорожное ремонтно-строительное управление»* : распоряжение Администрации Смоленск. обл. от 1 февр. 2013 г. № 140-р/адм ; *О реорганизации областного государственного унитарного дорожного эксплуатационного предприятия «Магаданское»* : постановление администрации Магадан. обл. от 20 нояб. 2013 г. № 1164-па (ред. от 15 окт. 2019 г.) ; *Об утверждении плана реформирования государственных унитарных предприятий Орловской области на период до 1 января 2025 года* : распоряжение Правительства Орлов. обл. от 29 окт. 2021 г. № 684-р (ред. от 15 дек. 2023 г.) ; *О реорганизации государственного предприятия Омской области «Тевризское дорожное ремонтно-строительное управление»* : распоряжение Правительства Омск. обл. от 27 июня 2024 г. № 142-рп ; *О реорганизации Государственного унитарного предприятия Севастополя «Севастопольский Автодор»* путем преобразования в Государственное бюджетное учреждение «Севастопольский Автодор» : постановление Правительства Севастополя от 22 апр. 2016 г. № 394-ПП ; *О внесении изменений в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 29.06.2010 № 836, реорганизации государственных унитарных дорожных предприятий и изменении цели и предмета деятельности Санкт-Петербургского государственного казенного учреждения «Центр комплексного благоустройства»* : постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17 окт. 2023 г. № 1071 ; *О реорганизации государственных унитарных предприятий Ставропольского края дорожной отрасли путем их слияния и преобразования в государственное бюджетное учреждение Ставропольского края «Стававтодор»* : распоряжение Правительства Ставропол. края от 6 сент. 2019 г. № 378-рп (ред. от 21 дек. 2020 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

### ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ ПО РЕОРГАНИЗАЦИИ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»<sup>13</sup> предусматривает различные формы реорганизации государственных унитарных предприятий, в том числе посредством их преобразования в юридическое лицо иной организационно-правовой формы в предусмотренных данным Федеральным законом или иными федеральными законами случаях (абз. 6 п. 2 ст. 29). Данный Федеральный закон устанавливает, что по решению собственника имущества унитарного предприятия оно может быть преобразовано в государственное или муниципальное учреждение (п. 1 ст. 34). Однако это решение, на наш взгляд, должно приниматься с учетом типа создаваемого государственного (муниципального) учреждения, характера (видов) деятельности, осуществляемых реорганизуемым унитарным предприятием.

В случае возможного возложения на данные учреждения выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления (обеспечения реализации) полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления такое преобразование унитарного предприятия допустимо<sup>14</sup>.

Выполнение же работ (оказание услуг) по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог, составляющих суть дорожной деятельности (п. 6 ст. 3 ФЗ об автомобильных дорогах), как выше указывалось, законодательно не отнесено к непосредственным полномочиям органов публичной власти. Эта деятельность является хозяйственной, осуществляемой «в сфере, в которой не существует государственной монополии, ... которую вправе при соблюдении установленных процедур осуществлять любая негосударственная организация...»<sup>15</sup>.

При этом состязательность хозяйствующих субъектов должна обеспечиваться проведением торгов, непроведение которых, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию. Только при публичном объявлении торгов в установленном порядке, по мнению Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем<sup>16</sup>.

Деятельность же бюджетных учреждений как некоммерческих организаций не направлена на извлечение прибыли (ст. 50 ГК РФ). Они действуют в соответствии с государственными заданиями

<sup>13</sup> *О государственных и муниципальных унитарных предприятиях* : Федер. закон от 14 нояб. 2002 г. № 161-ФЗ (ред. от 6 апр. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Как правило, в бюджетные учреждения были преобразованы те унитарные предприятия, которые осуществляли деятельность в непроизводственной сфере. См., напр.: *О реорганизации федерального государственного унитарного предприятия «Всероссийский научно-исследовательский институт оптико-физических измерений»* : Указ Президента Рос. Федерации от 26 сент. 2022 г. № 672 ; *О реорганизации федерального государственного унитарного предприятия «Всероссийский научно-исследовательский институт метрологической службы»* : Указ Президента Рос. Федерации от 1 июля 2021 г. № 388 ; *О преобразовании областного государственного унитарного предприятия «Южно-Уральский центр дорожных испытаний и исследований»* : распоряжение Правительства Челябинск. обл. от 12 сент. 2017 г. № 564-рп ; *О реорганизации государственного унитарного предприятия Новосибирской области «Центр организации дорожного движения Новосибирской области»* : распоряжение Правительства Новосиб. обл. от 10 сент. 2013 г. № 396-рп. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> *О реализации Минфином России обязанности по осуществлению в 2011–2014 годах мониторинга выполнения плана мероприятий и реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ* : письмо Минфина России от 9 июня 2012 г. № 12-08-05/2796. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> *Постановление Президиума Высш. Арбитр. Суда Рос. Федерации от 29 нояб. 2011 г. № 8799/11 по делу № А66-7056/2010*. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

на выполнение работ, оказание услуг и финансируются за счет субсидий, предоставляемых им без проведения торгов, предусмотренных ФЗ о контрактной системе.

Следовательно, в рассматриваемой нами сфере отношений возможно создание только казенных учреждений (в том числе при преобразовании унитарных предприятий), деятельность которых должна быть направлена на обеспечение реализации полномочий его учредителя (управленческих функций) и не должна быть связана с осуществлением хозяйственных дел.

Унитарные предприятия, в соответствии со ст. 37 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»<sup>17</sup>, могут быть преобразованы

и в акционерные общества или общества с ограниченной ответственностью.

Учитывая, что работы (услуги), выполняемые в рамках дорожной деятельности, могут выполняться различными хозяйствующими субъектами, конкурирующими на рассматриваемом рынке, акционирование<sup>18</sup> унитарных предприятий как коммерческих организаций является наиболее верным решением, признающим равенство прав всех участников этих отношений, в том числе на доступ к бюджетному финансированию. Данный вариант преобразования унитарных предприятий был реализован, например, в республиках Северная Осетия – Алания<sup>19</sup>, Хакасия<sup>20</sup>, Калмыкия<sup>21</sup>, Адыгея<sup>22</sup>, а также в Архангельской<sup>23</sup>, Орловской<sup>24</sup>, Тверской<sup>25</sup>, Томской<sup>26</sup> областях.

<sup>17</sup> *О приватизации государственного и муниципального имущества* : Федер. закон от 21 дек. 2001 г. № 178-ФЗ (ред. от 6 апр. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> *О порядке реорганизации и признания банкротом федерального государственного унитарного предприятия* : письмо Минэкономразвития РФ от 23 окт. 2009 г. № Д06-3030. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> *О результатах приватизации государственного имущества Республики Северная Осетия – Алания за 2011 год* : постановление Правительства Респ. Сев. Осетия – Алания от 2 марта 2012 г. № 54. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>20</sup> *Об условиях приватизации имущественного комплекса Государственного унитарного предприятия Республики Хакасия «Алтайское дорожное ремонтно-строительное управление»* // Архив документов Респ. Хакасия. 2025. URL: <https://khakassia-gov.ru/doc/29641?ysclid=m92rvwxbo2679948090> (дата обращения: 17.10.2024).

<sup>21</sup> *Об условиях приватизации имущественного комплекса республиканского государственного унитарного предприятия «Яшалтинское дорожное управление»* : распоряжение Правительства Респ. Калмыкия от 26 дек. 2011 г. № 364-р. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>22</sup> *Об условиях приватизации государственного унитарного предприятия Республики Адыгея «Дорожно-строительное управление № 3»* : распоряжение Комитета Респ. Адыгея по имуществ. отношениям от 24 окт. 2013 г. № 788 (ред. от 14 марта 2014 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>23</sup> См., напр.: *О проведении реорганизации государственных унитарных предприятий дорожной отрасли* : распоряжение администрации Архангел. обл. от 24 июля 2001 г. № 527р ; *Об условиях приватизации областного государственного унитарного предприятия «Онежское дорожное управление»* : распоряжение Комитета по управлению госимуществом Архангел. обл. от 25 июля 2003 г. № 293р. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>24</sup> *Об утверждении плана реформирования государственных унитарных предприятий Орловской области на период до 1 января 2025 года* ...

<sup>25</sup> См., напр.: *Об условиях приватизации государственного унитарного предприятия Тверской области «Оленинское дорожное ремонтно-строительное управление»* : распоряжение администрации Твер. обл. от 4 сент. 2007 г. № 568-ра ; *Об условиях приватизации государственного унитарного предприятия «Осташковское дорожно-строительное управление – 2»* : распоряжение администрации Твер. обл. от 26 дек. 2006 г. № 647-ра ; *Об условиях приватизации государственного унитарного предприятия «Сонковское дорожное ремонтно-строительное управление»* : распоряжение администрации Твер. обл. от 26 дек. 2006 г. № 649-ра (ред. от 24 окт. 2007 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>26</sup> См., напр.: *О реорганизации Государственного унитарного предприятия Томской области «Областное дорожное ремонтно-строительное управление»* : распоряжение Администрации Томск. обл. от 31 окт. 2022 г. № 698-ра ; *О реорганизации Областного государственного унитарного предприятия «Кожевниковское дорожное ремонтно-строительное управление»* : распоряжение Администрации Томск. обл. от 12 дек. 2023 г. № 810-ра. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

### ПРАВООБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ДОРОЖНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Возможность выполнения работ (оказания услуг) в рамках дорожной деятельности именно хозяйствующими субъектами также доказывается тем, что проектирование, строительство, реконструкция, капитальный ремонт автомобильных дорог должны осуществляться в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>27</sup>, Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»<sup>28</sup> (далее – ФЗ о безопасности дорожного движения) и ФЗ об автомобильных дорогах (п. 1 ст. 16).

Частью 2 ст. 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что работы по договорам о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства<sup>29</sup>, заключенным с застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, региональным оператором, должны выполняться только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, которые являются членами саморегулируемых организаций в области строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства. Следо-

вательно, строительство, реконструкция, капитальный ремонт автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения должны осуществляться любыми хозяйствующими субъектами, соответствующими требованиям градостроительного законодательства. Данная деятельность не является исключительным полномочием органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или подведомственных ему государственных организаций, что подтверждается судебной практикой<sup>30</sup>.

Действующее законодательство не содержит и каких-либо специальных требований к деятельности по проектированию объектов капитального строительства (включая автомобильные дороги) для обеспечения государственных нужд, финансируемых за счет средств соответствующего бюджета субъекта Российской Федерации, равно как и требований к субъектам, которые могут ее осуществлять. Следовательно, данную деятельность также могут осуществлять любые хозяйствующие субъекты.

К дорожной деятельности относится содержание и ремонт автомобильных дорог, которые осуществляются в порядке, устанавливаемом, соответственно, нормативным правовым актом Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования (ст.ст. 17, 18 ФЗ об автомобильных дорогах). Данный порядок, как полагаем, должен учитывать, что с принятием ФЗ об автомобильных дорогах внесены изменения

<sup>27</sup> Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федер. закон от 29 дек. 2017 г. № 443-ФЗ (ред. от 8 авг. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>28</sup> О безопасности дорожного движения : Федер. закон от 10 дек. 1995 г. № 196-ФЗ (ред. от 8 авг. 2024 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 сент. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>29</sup> К объектам капитального строительства относятся и автомобильные дороги (п. 10, п. 10.1 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

<sup>30</sup> См., напр.: *Решение* Арбитр. суда Хабаров. края от 28 нояб. 2012 г. по делу № А73-11230/2012 ; *Постановление* Шестого арбитраж. апелляц. суда от 20 февр. 2013 г. № 06АП-99/2013 по делу № А73-11230/2012 ; *Постановление* Федер. арбитраж. суда Дальневост. окр. от 10 июня 2013 г. № Ф03-1592/2013 по делу № А73-11230/2012 ; *Определение* Высш. Арбитраж. Суда Рос. Федерации от 1 авг. 2013 г. № ВАС-10827/13 по делу № А73-11230/2012 ; *Определение* Высш. Арбитраж. Суда Рос. Федерации от 3 окт. 2013 г. № ВАС-10827/13 по делу № А73-11230/2012. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

в ст. 12 ФЗ о безопасности дорожного движения, которыми из числа полномочий органов исполнительной власти исключена деятельность по обеспечению соответствия состояния дорог при их содержании установленным техническим регламентам и другим нормативным документам. Данное полномочие возложено на лиц, осуществляющих содержание автомобильных дорог. Несмотря на отсутствие в вышеуказанном Федеральном законе как дефиниции, раскрывающей субъектный состав данных лиц, так и какого-либо перечня лиц, осуществляющих содержание автомобильных дорог, к ним следует отнести организации, осуществляющие хозяйственную деятельность (подрядные организации), привлекаемые для выполнения (оказания) работ (услуг) по содержанию автомобильных дорог в соответствии с Федеральным законом от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>31</sup> (далее – ФЗ о защите конкуренции), ФЗ о контрактной системе и иными федеральными законами.

Именно такой подход реализован на федеральном уровне<sup>32</sup> и применяется большинством регионов<sup>33</sup>.

Однако, в Московской<sup>34</sup> и Вологодской<sup>35</sup> областях, в Ставропольском крае<sup>36</sup>

проведение работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог возложено на государственные бюджетные учреждения данных субъектов Российской Федерации.

Такое правовое регулирование рассматриваемых отношений, как выше нами указывалось, не учитывает, что государственное бюджетное учреждение создается для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации полномочий органов государственной власти. Осуществление же дорожной деятельности законодательно не отнесено к непосредственным полномочиям органов власти. Соответственно, выполнение работ (оказание услуг) государственным бюджетным учреждением не направлено на обеспечение реализации полномочий властного субъекта, так как он не обладает ими.

К тому же проведение государственными учреждениями работ (услуг) как по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, так и ремонту и содержанию дорог потребует доведения до них государственного задания на выполнение этих работ (услуг) и заключение с данными организациями соглашений о предоставлении субсидий

<sup>31</sup> *О защите конкуренции* : Федер. закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 8 авг. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>32</sup> *Об утверждении* Правил ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования федерального значения : постановление Правительства Рос. Федерации от 26 окт. 2020 г. № 1737. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>33</sup> Например, в Брянской, Воронежской, Ивановской, Орловской, Рязанской, Ярославской, Ленинградской, Вологодской, Калининградской, Псковской, Астраханской, Кировской, Саратовской, Тюменской, Челябинской, Иркутской, Омской, Томской, Амурской, Магаданской областях, республиках Адыгея, Алтай, Крым, Карелия, Коми, Тыва, Дагестан, Мордовия, Удмуртской Республике, Чеченской Республике, Краснодарском крае, Приморском крае, Еврейской автономной области.

<sup>34</sup> *Об утверждении* Порядка содержания и ремонта автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения Московской области : постановление Правительства Моск. обл. от 21 мая 2019 г. № 288/15 (ред. от 21 февр. 2024 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>35</sup> *Об утверждении* Порядка ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения Волгоградской области и искусственных сооружений на них : приказ комитета транспорта и дорож. хозяйства Волгоград. обл. от 28 дек. 2021 г. № 222-п. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>36</sup> *Об утверждении* Порядка организации и проведения работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения в Ставропольском крае : постановление Правительства Ставропол. края от 26 июля 2013 г. № 292-п (ред. от 1 апр. 2021 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации на их выполнение. Эти действия следует рассматривать как направленные на создание государственных преференций и ограничение, устранение конкуренции на товарном рынке, носящие противоправный характер, не соответствующие требованиям ст.ст. 15, 16 ФЗ о защите конкуренции.

Так, в Сахалинской области для выполнения работ по организации капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования на территории муниципального образования было создано муниципальное бюджетное учреждение «Управление городским дорожным хозяйством муниципального образования “Холмский городской округ”» (далее – МБУ «УГДХ»). Этому учреждению было утверждено муниципальное задание и с ним было заключено соглашение о предоставлении субсидии из бюджета.

Решением Сахалинского УФАС России от 5 августа 2022 г. по делу № 065/01/15-26/2022<sup>37</sup> было установлено, что выполнение работ по организации капитального ремонта, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования местного значения организовано не путем заключения муниципального контракта в соответствии с положениями ФЗ о контрактной системе, а посредством установления подведомственному МБУ «УГДХ» муниципального задания. В результате иные хозяйствующие субъекты были лишены возможности принять участие в заключении муниципального контрак-

та, что ограничило конкуренцию в пользу МБУ «УГДХ», получившего приоритетный доступ к исполнению муниципального заказа для нужд муниципалитета и финансированию из местного бюджета.

Решением Арбитражного суда Сахалинской области от 30 января 2023 г. по делу № А59-4856/2022<sup>38</sup> действия администрации муниципального образования «Холмский городской округ», выразившиеся в утверждении муниципального задания для МБУ «УДГХ» на выполнение работ по организации капитального ремонта, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования местного значения без проведения конкурентных процедур, признаны нарушающими ст. 15 ФЗ о защите конкуренции.

Вышеуказанное Решение Арбитражного суда Сахалинской области поддержано апелляционной и кассационной инстанциями, а также Верховным Судом Российской Федерации<sup>39</sup>.

В Кемеровской области – Кузбассе по инициативе контрольно-счетной палаты Кемеровским УФАС России было возбуждено дело № 042/01/16-460/2022 по признакам нарушения Министерством строительства Кузбасса и государственным бюджетным учреждением Кемеровской области «Проектный институт “Кузбасспроект”»<sup>40</sup> (далее – ГБУ «ПИ “КузбассПроект”») ст. 16 ФЗ о защите конкуренции, выразившегося в заключении соглашений о предоставлении субсидии из областного бюджета на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных

<sup>37</sup> *Решение* Управления Федеральной антимонопольной службы по Сахалинской области от 5 авг. 2022 г. № 065/01/15-26/2022. Доступ из СПС «Гарант».

<sup>38</sup> *Решение* Арбитр. суда Сахалин. обл. от 30 янв. 2023 г. по делу № А59-4856/2022 // Судеб. и норматив. акты РФ. 2022. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/hfQasKfHe15H/> (дата обращения: 17.10.2024).

<sup>39</sup> *Постановление* Пятого арбитра. апелляц. суда от 7 апр. 2023 г. № 05АП-1175/2023 по делу № А59-4856/2022; *Постановление* Арбитр. суда Дальневост. окр. от 7 июля 2023 г. № Ф03-2697/2023 по делу № А59-4856/2022; *Определение* Верхов. Суда Рос. Федерации от 23 окт. 2023 г. № 303-ЭС23-19780 по делу № А59-4856/2022. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>40</sup> Распоряжением Губернатора Кемеровской области от 18 октября 2018 г. № 86-рг государственное предприятие Кемеровской области «Облстройпроект» преобразовано в государственное бюджетное учреждение Кемеровской области «Проектный институт Кузбасспроект». (Доступ из СПС «КонсультантПлюс».)

услуг (разработка проектно-сметной документации) на 2022 г. и плановый период 2023 и 2024 гг., а также дополнительных соглашений к ним.

Комиссия Кемеровского УФАС России пришла к выводу о том, что заключение данных соглашений с ГБУ «ПИ «Кузбасс-Проект»» привело к недопущению возникновения конкурентных отношений между хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на аналогичном товарном рынке, предоставлению преимущественных условий для ГБУ «ПИ «КузбассПроект»», созданию возможности для указанного бюджетного учреждения в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке<sup>41</sup>. Также отсутствие публичных процедур не привело к эффективному использованию бюджетных средств, предполагающему достижение заданных результатов с применением наименьшего объема средств (экономности).

В результате заключения вышеуказанных соглашений ГБУ «ПИ «КузбассПроект»» получило доступ к выполнению услуг по максимально возможной цене, без участия в какой-либо конкурентной борьбе, без подачи предложений о снижении цены договора, тем самым было поставлено в преимущественное положение по сравнению с иными хозяйствующими субъектами, осуществляющими аналогичную деятельность.

Арбитражным судом Кемеровской области<sup>42</sup> поддержано решение Кемеровского УФАС России, а также указано на то, что предоставление ГБУ «ПИ «КузбассПроект»» услуг, указанных в государственном задании, не должно компенсироваться посредством наделения

бюджетного учреждения полномочиями органов государственной власти, установления данному учреждению государственного задания, предоставления субсидий, на финансирование его деятельности. Данный судебный акт поддержан в апелляционном порядке<sup>43</sup>.

Следует также отметить, что разрешение на строительство, реконструкцию автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения выдается уполномоченным исполнительным органом субъекта Российской Федерации (п. 2 ч. 3 ст. 16 ФЗ об автомобильных дорогах). Данный орган осуществляет и региональный государственный контроль (надзор) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве (п. 1 ст. 12 ФЗ об автомобильных дорогах). Это, несомненно, к тому же заставляет задуматься о наличии коррупционной составляющей при учреждении подведомственных данному органу власти государственных учреждений, осуществляющих дорожную деятельность, ведущей к формальности отраслевого контроля (надзора) [9].

Таким образом, дорожная деятельность – это хозяйственная деятельность, осуществляемая организациями любых организационно-правовых форм собственности, индивидуальными предпринимателями, привлекаемыми в соответствии с ФЗ о защите конкуренции, ФЗ о контрактной системе. В целях совершенствования механизма конкурсного отбора таких организаций, сокращения сроков проведения конкурентных процедур, отсеивания недобросовестных субъектов, повышения качества работ (услуг), выполняемых (оказываемых) в рамках дорожной деятельности, заслуживают особого

<sup>41</sup> Решение Управления Федер. антимонополь. службы по Кемеров. обл. от 26 янв. 2023 г. по делу № 042/01/16-460/2022. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>42</sup> Решение Арбитр. суда Кемеров. обл. от 30 нояб. 2023 г. по делу № А27-7065/2023. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>43</sup> Постановление Седьмого арбитраж. апелляц. суда от 21 марта 2024 г. № 07АП-387/2024 по делу № А27-7065/2023. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

внимания предложения отдельных авто-ров [4] по формированию рейтинга подрядных организаций в сфере дорожного хозяйства.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Учитывая, что дорожная деятельность – это хозяйственная деятельность организаций любых организационно-правовых форм, а не непосредственная функция органов власти (является избыточной и несвойственной органам публичной власти), ее финансирование из бюджетной системы должно осуществляться на основании контрактов, заключенных для обеспечения государственных (муниципальных) нужд. Дополнительными механизмами финансирования могут выступать бюджетные ассигнования на предоставление субсидий юридическим лицам (индивидуальным предпринимателям) – производителям товаров, работ и услуг, концессионные соглашения.

В завершении следует отметить, что обозначенные в рамках настоящей статьи нарушения антимонопольного законодательства при создании бюджетных учреждений, в том числе при преобразова-

нии унитарных предприятий, имеют место не только в дорожной сфере, но и в других отраслях<sup>44</sup>. Преодолеть это можно посредством уточнения федерального законодательства, выработки единой правоприменительной практики, организации на должном уровне федерального контроля и усиления прокурорского надзора за соблюдением законодательства.

Для обеспечения предельной ясности правовых норм, определяющих полномочия органов публичной власти по обеспечению осуществления дорожной деятельности, предлагаем:

1) в п. 10 ст. 11, п. 6 ст. 12, п. 6 ст. 13 ФЗ об автомобильных дорогах слова «осуществление дорожной деятельности» заменить словами «обеспечение осуществления дорожной деятельности»;

2) ст. 2 ФЗ о безопасности дорожного движения дополнить абзацем следующего содержания:

*«лица, осуществляющие содержание автомобильных дорог – подрядные организации, выполняющие (оказывающие) работы (услуги) по содержанию автомобильных дорог, привлекаемые в соответствии с законодательством».*

### Список литературы

1. Винницкий А. В. Публичная собственность. М. : Статут, 2013. 730 с.
2. Якимов А. Ю. Размышления о нормативно-правовой основе деятельности, связанной с дорожным движением // Административное право и процесс. 2021. № 2. С. 10–19. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2021-2-10-19>
3. Чеговадзе Л. А. Об ответственных за сохранность автомобильных дорог России // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 1. С. 47–51.
4. Моисеева М. А., Кулакова Т. В. Совершенствование системы государственных закупок: формирование рейтинга подрядных организаций (на примере дорожной деятельности) // Финансовый журнал. 2023. Т. 15, № 1. С. 74–94. DOI: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-1-74-94>
5. Хеггие И., Вискерс П. Управление и финансирование автомобильных дорог в рыночных условиях / пер. с англ. под ред. проф. В. В. Сельянова. М. : МАДИ (ТУ), 1999. 174 с.
6. Alzahrani J. I., Emsley M. W. The impact of contractors' attributes on construction project success: a post construction evaluation // International Journal of Project Management. 2013. Vol. 31, iss. 2. P. 313–322. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2012.06.006>
7. Banaitiene N., Banaitis A. Analysis of criteria for contractors' qualification evaluation // Technological and Economic Development of Economy. 2006. Vol. 12, № 4. P. 276–282. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13928619.2006.9637754>

<sup>44</sup> Например, в сфере здравоохранения. См.: *Об устранении нарушения законодательства Российской Федерации : предписание Хакасского УФАС России от 12 нояб. 2018 г. по делу № 14-А-18*. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

8. Tran D., Molenaar K. R., Gransberg D. D. Implementing Best-Value Procurement for Design-Bid-Build Highway Projects // *Transportation Research Record Journal of the Transportation Research Board*. 2016. Vol. 2573, iss. 1. P. 26–33. DOI: <http://dx.doi.org/10.3141/2573-04>

9. Кретов В. В., Севрюгин В. Е. О необходимости установления административной ответственности за правонарушения в области дорожного хозяйства Российской Федерации // *Административное и муниципальное право*. 2015. № 4 (88). С. 380–387. DOI: <https://doi.org/10.7256/1999-2807.2015.4.14614>

### References

1. Vinnitskii A. V. *Public Property*. Moscow: Statut Publ.; 2013. 730 s. (In Russ.)
2. Yakimov A. Yu. Reflections over the Statutory Basis of Road Traffic Related Activities. *Administrative Law and Procedure*. 2021;2:10-19. DOI: <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2021-2-10-19> (In Russ.)
3. Chegovadze L. A. About Responsible for Safety of Highways of Russia. *Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice*. 2020;1:47-51. (In Russ.)
4. Moiseeva M. A., Kulakova T. V. Improving the Public Procurement System: Rating of Contractors in the Road Sector. *Financial Journal*. 2023;15(1):74-94. DOI: <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-1-74-94> (In Russ.)
5. Heggie I. G., Vickers P. *Commercial Management and Financing of Roads*. Moscow: State Technical University – MADI (STU-MADI) Publ.; 1999. 174 p. (In Russ.)
6. Alzahrani J. I., Emsley M. W. The Impact of Contractors' Attributes on Construction Project Success: a Post Construction Evaluation. *International Journal of Project Management*. 2013;31(2):313-322. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2012.06.006>
7. Banaitiene N., Banaitis A. Analysis of Criteria for Contractors' Qualification Evaluation. *Technological and Economic Development of Economy*. 2006;12(4):276-282. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13928619.2006.9637754>
8. Tran D., Molenaar K. R., Gransberg D. D. Implementing Best-Value Procurement for Design-Bid-Build Highway Projects. *Transportation Research Record Journal of the Transportation Research Board*. 2016;2573(1):26-33. DOI: <http://dx.doi.org/10.3141/2573-04>
9. Kretov V. V., Sevryugin V. E. On the Necessity of Establishing of Administrative Responsibility for Offences in the Sphere of Road Economy of the Russian Federation. *Administrative and Municipal Law*. 2015;4:380-387. DOI: <https://doi.org/10.7256/1999-2807.2015.4.14614> (In Russ.)

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Владимир Борисович Башуров**, доцент кафедры конституционного и административного права Сибирского юридического университета (ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Российская Федерация), кандидат юридических наук, доцент; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0758-6481>; e-mail: [bashurov\\_v@mail.ru](mailto:bashurov_v@mail.ru)

### ABOUT THE AUTHOR

**Vladimir B. Bashurov**, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law at the Siberian Law University (12 Korolenko str., Omsk, 644010, Russian Federation), Candidate of Legal Sciences, Associate Professor; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0758-6481>; e-mail: [bashurov\\_v@mail.ru](mailto:bashurov_v@mail.ru)

Поступила | Received  
17.10.2024

Поступила после рецензирования  
и доработки | Revised  
10.01.2025

Принята к публикации | Accepted  
14.01.2025