КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

УДК 342.9

Административная ответственность за правонарушения против порядка осуществления государственных и муниципальных закупок: проблемы правоприменительной практики

ISSN: 2542-0259 © Российское конкурентное право и экономика, 2018

Г.С. Спирчагов,

Ульяновское УФАС России

Аннотация

Рассматриваются понятие и классификация административных правонарушений против порядка осуществления государственных и муниципальных закупок, проблемы соответствующей правоприменительной практики на примере Ульяновской области. Исследуется взаимосвязанное толкование соответствующих норм и практики их применения Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, Минэкономразвития России, ФАС России. Анализируется проблема малозначительности административных правонарушений соответствующего вида, имеющих формальный состав.

Ключевые слова: конкуренция, государственные и муниципальные закупки, административное правонарушение, малозначительность, формальный состав.

Administrative a responsibility for offenses against order of implementation public and municipal purchases: problems enforcement practices

G.S. Spirchagov,

Federal Antimonopoly Service for the Ulyanovsk region

Annotation

The concept and classification of administrative offenses against the procedure for the implementation of state and municipal procurement, of the corresponding law enforcement practice on the example of Ulyanov-region. The interrelated interpretation of the relevant norms and the practice of their application by the Constitutional Court of the Russian Federation, the Verkhovna the Russian Federation, the Ministry of Economic Development of Russia, and the Federal Antimonopoly Service of Russia. The problem of the insignificance of administrative offenses is analyzed of the corresponding type, having a formal composition.

Keywords: competition, state and municipal procurement, administration offense, insignificance, formal composition.

В ажным инструментом развития экономики является система государственных и муниципальных закупок. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о контрактной системе) был принят в целях экономии и эффективности использования бюджетных средств. Эти цели в значительной мере совпадают с целями развития и защиты конкуренции.

По оценке И.Ю. Артемьева: «Конкуренция — это основа поступательного движения страны, она обеспечивает постоянное совершенствование и динамичное внедрение в экономику инновационных технологий» [1].

Объем рынка государственных закупок к 2016 г. в России достиг 25% от размеров бюджета. Одновременно росла и ответственность должностных и юридических лиц за нарушения Закона о контрактной системе.

В соответствии с ч. 1 ст. 107 Закона о контрактной системе лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации [2].

Административная ответственность за нарушения законодательства о контрактной системе в части, относящейся к закупкам товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд установлена в статьях глав 7, 9 и19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ).

Частями 2.4 и 2.10 КоАП РФ предусмотрено, что привлечению к административной ответственности подлежат как должностные, так и юридические лица.

Согласно постановлению Правительства РФ от 26 августа 2013 г. № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» ФАС России наделена полномочиями по осуществлению контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [3].

При этом п. 1 приказа ФАС России от 23.07.2015 № 649/15 «Об утверждении положения о территориальном органе ФАС России» установлено, что территориальный орган ФАС России осуществляет функции, в том числе по контролю в сфере закупок товаров,

работ, услуг для государственных и муниципальных нужд [4].

Контрольные органы в сфере закупок рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1— 2^1 ст. 7.29 КоАП РФ, ч. 1— 4^2 , 6—8, 10, 11, 13, 14 ст. 7.30 КоАП РФ, ч. 2 ст. 7.31 КоАП РФ, ст. 7.31 КоАП РФ, ч. 1—6 ст. 7.32 КоАП РФ, ч. 1 ст. 7.325 КоАП РФ, ч. 11 ст. 9.16 КоАП РФ, ч. 7 ст. 19.5 КоАП РФ, ст. 19.72 КоАП РФ (за исключением сферы государственного оборонного заказа и сферы государственной тайны).

Рассматривать дела об административных правонарушениях от имени контрольных органов в сфере закупок в пределах своих полномочий вправе руководители федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок и их заместители, руководители структурных подразделений таких органов в сфере закупок и их заместители, руководители территориальных органов таких органов в сфере закупок и их заместители, руководители органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере закупок и их заместители, руководители структурных подразделений органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере закупок и их заместители.

Законодателем установлена административная ответственность за совершение правонарушений в сфере законодательства о контрактной системе в виде административного штрафа и дисквалификации [5].

Предусмотренные КоАП РФ административные правонарушения можно классифицировать по следующим группам:

- нарушения при принятии решения о способе и об условиях определения исполнителя (ч. 1—2¹ ст. 7.29 КоАП РФ);
- нарушение порядка осуществления закупок (ч. 1—4², 6—8, 10, 11, 13, 14 ст. 7.30 КоАП РФ);
- нарушения при ведении реестра контрактов, реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (ч. 2 ст. 7.31 КоАП РФ);
- нарушения, связанные с действиями оператора электронной площадки (ст. 7.31¹ КоАП РФ)¹;
- нарушения порядка заключения, изменения контракта (ч. 1—6 ст. 7.32 КоАП РФ);

Следует обратить внимание, что в соответствии с Приказом ФАС России от 13.10.2015 № 955/15 территориальные органы ФАС России обязаны передавать для рассмотрения в центральный аппарат ФАС России обращения (информацию) для проведения внеплановых проверок соответствия действий оператора электронной площадки, в связи с чем практика привлечения к административной ответственности за нарушения, связанные с действиями оператора электронной площадки (ст. 7.31.1 КоАП РФ) в территориальных антимонопольных органах отсутствует. — Прим. авт.

КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

- нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок (ч. 1 ст. 7.32^5 ΚοΑΠ ΡΦ);
- нарушение законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности (осуществление закупок товаров, работ, услуг, не соответствующих требованиям их энергетической эффективности (ч. 11 ст. 9.16 КоАП РФ);
- невыполнение в срок законного предписания органа, уполномоченного в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора (ч. 7 ст. 19.5 КоАП РФ);
- непредставление информации и документов или представление заведомо недостоверных информации и документов в орган, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (ст. 19.7^2 КоАП РФ).

Необходимо отметить, что новые нормы об административной ответственности в рассматриваемой сфере были введены Федеральным законом от 26.07.2017 № 189-Ф3, которым КоАП РФ был дополнен ст. 7.325, предусматривающей ответственность за нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Указанная норма предусматривает ответственность за нарушение должностным лицом заказчика срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе неисполнение обязанности по обеспечению авансирования, предусмотренного государственным или муниципальным контрактом в виде административного штрафа в размере от 30 тыс. до 50 тыс. руб.

При этом за совершение аналогичного административного правонарушения законодатель предусмотрел дисквалификацию должностного лица заказчика на срок от 1 года до 2 лет.

В соответствии с ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении за нарушение законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее — законодательство РФ о контрактной системе) не может быть вынесено по истечении 1 года со дня совершения административного правонарушения.

При этом Минэкономразвития РФ была сформулирована позиция по вопросу о том, что изменениями, внесенными в ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ, увеличен срок давности привлечения к административной ответственности за нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд до 2 лет [6].

Закрепляя такие сроки и определяя правила их исчисления, как указал Конституционный Суд Российской Федерации (далее — КС РФ) в своем постановлении от 14 февраля 2013 г. № 4-П, федеральный законодатель должен, руководствуясь вытекающим из ч. 3 ст. 17 и ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации требованием соблюдения баланса частных и публичных интересов при осуществлении правового регулирования прав и свобод человека и гражданина, создать условия, необходимые для обеспечения неотвратимости административной ответственности, и одновременно не допустить того, чтобы совершившие административные правонарушения лица, как физические, так и юридические, в течение неоправданно длительного времени находились под угрозой возможности административного преследования и применения административного наказания [7].

Привлечение виновных лиц к административной ответственности за нарушение требований законодательства РФ о контрактной системе, как правильно отмечает А. А. Храмкин, не преследует карательной цели, а направлено на улучшение дисциплины при осуществлении заказчиками закупочной деятельности [8].

Из анализа составов административных правонарушений в сфере законодательства о контрактной системе, предусмотренных КоАП РФ, следует, что данные правонарушения относятся к правонарушениям с формальным составом, обязательным признаком объективной стороны которых не является наступление каких-либо последствий соответствующего действия (бездействия).

Как показывают статистические данные (табл. 1), наиболее распространенными административными правонарушениями в сфере государственных и муниципальных закупок являются: 1) необоснованный отказ (допуск) к участию в закупках (ч. 2 ст. 7.30 КоАП РФ); 2) утверждение документации, не соответствующей требованиям законодательства (ч. 4² ст. 7.30 ΚοΑΠ ΡΦ).

Так, из общего количества дел, рассмотренных Ульяновским УФАС России в 2015 г., 29,4% дел было возбуждено по ч. 2 ст. 7.30 КоАП РФ, в 2016 г. — 37,5%, в 2017 — 25,5%.

В 2017 г. большинство возбужденных Ульяновским УФАС России дел составили дела о правонарушениях, предусмотренных ч. 4^2 ст. 7.30 КоАП РФ (39,9% от общего числа рассмотренных дел). Также в 2016 г. по данной норме были возбуждены 30,3% от общего числа дел.

Анализ практики обжалования вынесенных Ульяновским УФАС России постановлений показывает, Административная ответственность за правонарушения против порядка осуществления...

Таблица 1. Структура и динамика изменения числа дел об административных правонарушениях против порядка осуществления государственных и муниципальных закупок, возбужденных Ульяновским УФАС России (2015—2017 rr.)

КоАП РФ	2015 год	2016 год	2017 год
Часть 1 статьи 7.29	1	2	7
Часть 2 статьи 7.29	7	6	3
Часть 1 статьи 7.30	1		
Часть 1 ² статьи 7.30		1	
Часть 1 ³ статьи 7.30		1	
Часть 14 статьи 7.30	12	25	17
Часть 2 статьи 7.30	120 (29,4%)	115 (37,5%)	62 (25,5%)
Часть 2 ¹ статьи 7.30	6	5	3
Часть 3 статьи 7.30	10	1	1
Часть 4 статьи 7.30	77		
Часть 4 ¹ статьи 7.30	3	2	
Часть 4 ² статьи 7.30	85 (20,8%)	93 (30,3%)	97 (39,9%)
Часть 6 статьи 7.30	8	9	3
Часть 7 статьи 7.30		6	13
Часть 8 статьи 7.30		1	1
Часть 11 статьи 7.30	12	6	8
Часть 2 статьи 7.31	16	19	18
Часть 1 статьи 7.32	40	2	4
Часть 3 статьи 7.32		1	
Часть 4 статьи 7.32	6	9	1
Часть 5 статьи 7.32		1	
Часть 6 статьи 7.32		3	
Часть 7 статьи 19⁵	4		
Часть 1 статьи 7.32 ⁵			4
Статья 19.7 ²		1	1
ИТОГО	408	309	243

что за период с 2015 по 2017 г. в среднем обжаловалось 8,6% решений. При этом количество отмененных постановлений составило всего 2,4% (табл. 2).

Рассмотрим отдельные примеры привлечения к административной ответственности должностных лиц Ульяновской области по ч. 2 ст. 7.30 КоАП РФ и ч. 4^2 ст. 7.30 КоАП РФ, которые впоследствии были обжалованы в суд и оставлены судом без изменения.

- В действиях Администрации муниципального образования «Ульяновский район» при проведении электронного аукциона на реконструкцию водовода и водопроводных сетей было выявлено нарушение п. 1 ч. 1 ст. 31 Закона о контрактной системе, а именно: в аукционной документации было установлено требование к участникам закупки о наличии свидетельства о допуске СРО по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства с нарушением норм действующего законодательства. За данное правонарушение должностное лицо Администрации муниципального образования «Ульяновский район» было привлечено к ответственности по ч. 4² ст. 7.30 КоАП РФ. Постановление о наказании было обжаловано в Ульяновский районный суд, который поддержал позицию антимонопольного органа.
- Ульяновский областной суд, отклонив доводы заявителя, признал законным постановление Ульяновского УФАС России о наложении наказания в отношении должностного лица Законодательного Собрания Ульяновской области. В ходе внеплановой камеральной проверки инспекцией Ульяновского УФАС России было установлено, что должностное лицо заказчика утвердило документацию об аукционе на оказание услуг по освещению деятельности ЗСУО на интернет-сайте с наруше-

Таблица 2. Динамика изменения числа вынесенных, обжалованных и отмененных постановлений Ульяновского УФАС России по делам о нарушениях установленного порядка осуществления государственных и муниципальных закупок (2015—2017 гг).

Виды решений	2015 год		2016 год		2017 год	
Вынесено постановлений	408		309		243	
Обжаловано постановлений	25 (6,1%)		28 (9%)		26 (10,7%)	
Отменено постановлений	7 (1,7%)	7 (1,7%)			7 (2,9%) (10 постановлений в стадии рассмотрения)	
	Полностью отменены	Отменены в связи с мало- значительностью	Полностью отменены	Отменены в связи с мало- значительностью	Полностью отменены	Отменены в связи с малозначитель- ностью
	4	3	5	3	1	6

КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

нием требований, предусмотренных законодательством РФ о контрактной системе. В документации об аукционе содержалась характеристика услуги, а также требования к оказываемым услугам, в том числе срок работы интернет-портала — не менее 5 лет. Вместе с тем в данном случае срок работы интернет-портала был непосредственно отнесен к исполнителю требуемой заказчиком услуги и подразумевал наличие соответствующего опыта работы у исполнителя в целом, что противоречит ч. 3 ст. 33 Закона о контрактной системе. Право государственного заказчика произвольно устанавливать требования к опыту работы исполнителя исходя только из собственных потребностей не основано на нормах действующего законодательства и противоречат положениям Закона о контрактной системе, не допускающего в том числе необоснованное ограничение круга потенциальных участников закупки. За данное правонарушение Ульяновское УФАС России оштрафовало должностное лицо Законодательного Собрания Ульяновской области на 3000 руб. Нарушитель обжаловал постановление о наказании в судебном порядке. Ленинский районный суд, рассмотрев материалы дела, отменил ненормативный правовой акт УФАС. Антимонопольный орган обжаловал решение суда первой инстанции в Ульяновский областной суд, который, отменив его, направил дело на новое рассмотрение в Ленинский районный суд. Рассмотрев материалы дела повторно, суд первой инстанции признал постановление о наказании законным. Должностное лицо Законодательного собрания Ульяновской области обратилось в Ульяновский областной суд, который оставил требования заявителя без удовлетворения, а постановление о наказании признал законным и обоснованным.

■ В ходе рассмотрения жалобы на действия единой комиссии ГУЗ «Центральная городская клиническая больница г. Ульяновска» при проведении аукциона в электронной форме на услуги по стирке с применением специальных пятновыводящих, обеззараживающих и моющих средств, сушке и глажению больничного белья и специальной медицинской одежды Ульяновским УФАС России было установлено, что единая комиссия учреждения признала вторую часть заявки на участие в закупке не соответствующей требованиям документации об аукционе по основаниям, не предусмотренным законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок. Согласно протоколу подведения итогов электронного аукциона заявка признана единой комиссией несоответствующей в связи с наличием в ней недостоверной информации об участнике аукциона (информация о дате протокола общего собрания учредителей, содержащаяся в приказе, не соответствует дате самого приказа общего собрания учредителей). Вместе с тем Ульяновское УФАС России посчитало, что указанная техническая ошибка в приказе не может быть расценена как предоставление недостоверной информации участником, при том, что участник с данным документом получил аккредитацию на электронной торговой площадке ЗАО «Сбербанк АСТ». Указанные действия были признаны административным правонарушением, предусмотренным ч. 2 ст. 7.30 КоАП РФ. Ульяновское УФАС России вынесло постановления о привлечении виновных к административной ответственности в виде штрафов на общую сумму в размере 30 000 руб. Не согласившись с позицией антимонопольного органа, члены единой комиссии оспорили постановления в судебном порядке, однако Ленинский районный суд г. Ульяновска признал законность действий УФАС, оставив в силе решения о назначении штрафов [9].

Следует отметить, что исходя из правоприменительной практики должностные лица в судебном порядке не оспаривают наличие состава административного правонарушения, а просят при оценке обстоятельств дела применить ст. 2.9 КоАП РФ, поскольку допущенное нарушение было устранено в установленный антимонопольным органом срок либо не повлияло на результат определения победителя, а также в связи с отсутствием нарушенных прав участников закупки.

Суды в обосновании позиции о законности вынесенных Ульяновским УФАС России постановлений обращают внимание на следующее.

Согласно ст. 2.9 КоАП РФ при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

Из разъяснений, содержащихся в п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 №5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», следует, что малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера

вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений [10].

Вместе с тем необходимо иметь в виду, что с учетом характера признаков объективной стороны составов некоторых административных правонарушений последние ни при каких обстоятельствах или условиях не могут быть признаны малозначительными, поскольку именно эти признаки отражают существенность нарушения охраняемых общественных отношений.

Такие обстоятельства, как, например, личность или имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не могут, по нашему мнению, рассматриваться в качестве обстоятельств, характеризующих малозначительность правонарушения. Они в соответствии с ч. 2 и 3 ст. 4.1 КоАП РФ учитываются при назначении административного наказания.

Поскольку состав рассматриваемого административного правонарушения, посягающего на установленный законодательством порядок осуществления закупки товаров, работ и услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд, не относится к материальным (т.е. не предусматривает наступление материального вреда в качестве обязательного признака), то такое административное правонарушение не может быть признано малозначительным ни при каких обстоятельствах или условиях.

Литература

- 1. Конкурентное право России. Отв. ред. И.Ю. Артемьев, А.Г. Сушкевич: Учебник. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. С. 14.
- Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-Ф3 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

- Собрание законодательства РФ 02.09.2013. № 35.
- Пономарева Т. Т. Как защитить бизнес в спорах с ФАС и конкурентами. Часть II // Экономико-правовой бюллетень. 2017. № 7. С. 15.
- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РΦ.
- Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 29 сентября 2016 г. № Д28и-2654 // Ист. Справочная система КонсультантПлюс.
- 7. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 г. № 4-П // Собрание законодательства РФ.
- Храмкин А. А. Кадровое обеспечение контрактной системы // Бюджет. 2013. № 6. С. 46.
- Обзор решений и предписаний за 2016-2017 гг. УФАС по Ульяновской области // http://ulyanovsk. fas.gov.ru. Дата обращения: 10.05.2018.
- 10. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Сведения об авторе

Спирчагов Геннадий Степанович: кандидат экономических наук, руководитель Управления Федеральной антимонопольной службы по Ульяновской области, заведующий базовой кафедрой антимонопольного регулирования при Ульяновском УФАС России ФГБОУ ВО «Ульяновский государственный университет»

Контактная информация:

Адрес: 432063, г. Ульяновск, ул. Гончарова, д. 2

Тел.: +7 (8422) 41-32-03 E-mail: to73@fas.gov.ru