

Виновное должностное лицо заказчика по результатам прокурорских проверок



О.Н. Толстобок,
канд. техн. наук, эксперт
по комплексному контролю
государственных
и общественных закупок

- Кто ответит за административное правонарушение, допущенное при закупках? Вопрос не праздный, ведь ответственность должностного лица – сугубо персональная. К тому же практика прокурорских проверок наглядно показывает, что административная ответственность возлагается не только на руководителей контрактных служб! Под штрафы попадают и сотрудники категории «специалист». Особенно если в должностные обязанности такого специалиста входит направление информации в реестр контрактов.

Задача номер один, стоящая перед любыми сотрудниками контрольного органа, – выявить неправомерные действия (или преступное бездействие) должностных лиц заказчика. Задачей номер два становится правильное определение виновного должностного лица.

По закону должностное лицо несет ответственность за неисполнение либо ненадлежащее исполнение служебных обязанностей (ст. 2.1 КоАП РФ). Ну а кто становится виновным должностным лицом на практике? И велик ли риск, что виновником назначат стрелочника? Как показывает практика, такое случается. К тому же, спектр потенциально виновных должностных лиц крайне широк: это и контрактные управляющие, и специалисты IT-служб, и руководители учреждений, и главы районных администраций.

Рассмотрим на примерах, какие именно должностные лица заказчика несут ответственность за неправильно принятые решения и **насколько правомерно контрольные органы устанавливают их вину**. А для большей наглядности подберем для своего обзора совершенно аналогичные нарушения, которые совершают заказчики в разных концах страны на одном и том же этапе закупок. Допустим, это будет несвоевременное направление сведений в реестр контрактов

Что такое «должностное лицо» согласно ст. 2.4 КоАП РФ

Лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях.

Когда вина установлена и это...

Контрактный управляющий/юрисконсульт

Контрактный управляющий чаще всего становится мишенью контролеров. Возьмем самый типичный случай. ГОБВУ «Мурманская обветлаборатория» по результатам электронного аукциона заключила с ООО «Ромашка» гражданско-правовой договор на выполнение подрядных работ по текущему ремонту помещений лаборатории.

При проверке выяснилось, что договор был заключен 29.09.2014, а сведения о заключении контракта были размещены лишь 17.10.2014. То есть далеко за пределами установленного законом трехдневного срока.

Винное должностное лицо было выявлено при изучении внутреннего приказа и. о. директора ГОБВУ «Мурманская обветлаборатория». **Юрисконсульт** <Иванов И.И.>¹ согласно приказу был **наделен полномочиями контрактного управляющего**, а в соответствии с другим внутренним приказом он же **являлся ответственным за организацию закупок** и проведение внутренних аудитов. Получается, что именно юрисконсульт был обязан направлять сведения в реестр контрактов. Он и был признан виновным в административном правонарушении по ч. 2 ст. 7.31 КоАП РФ (см. постановление Мурманского УФАС России от 27.01.2015 № 06-04/15-08 о назначении административного наказания).

Руководитель контрактной службы

Богатая практика прокурорских проверок показывает, что руководители контрактных служб заказчиков также нередко подвергаются штрафам.

Герой следующего сюжета заместитель начальника ФКУ ИК-24 ГУФСИН России по Республике Коми <Иванов И.И.> просрочил подачу информации о заключенном контракте

на 25 дней, о чем говорится в постановлении Ухтинского прокурора по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях от 19.03.2015. Вина в итоге была возложена не на конкретного исполнителя, а на руководителя. Здесь стоит обратить внимание на то, как именно были прописаны в учреждении должностные обязанности сотрудников.

В п. 9 Регламента контрактной службы ФКУ ИК-24 ГУФСИН установлено, что контрактную службу возглавляет руководитель контрактной службы. Согласно п. 10 того же документа в функциональные обязанности контрактной службы входит в том числе организация заключения контракта. Приказом начальника ГУФСИН по Республике Коми <Ивановым И.И.> заместитель начальника ФКУ ИК-24 ГУФСИН, назначен ответственным лицом за осуществление закупок и исполнение контрактов. Он же приказом включен в состав контрактной службы в качестве руководителя. Прокуратура сочла, что именно заместитель начальника казенного учреждения (в должности руководителя контрактной службы) несет персональную ответственность за нарушение.

Директор (руководитель) учреждения

Не всегда удается разделить с подчиненными ответственность и руководителям уровня директоров учреждений. К примеру, заказчик заключил муниципальный контракт на проверку работоспособности внутреннего пожарного водопровода, который и был исполнен 23.09.2014. Информация по этому контракту должна была быть направлена до 26.09.2014, однако по факту это произошло лишь 10.10.2014.

Постановлением Ямало-Ненецкого УФАС России от 19.03.2015 № 04-02/64-2015 <Иванов И.И.>, директор МКУ «Дирекция по обслуживанию деятельности органов местного самоуправления», был признан виновным в административном правонарушении по ч. 2 ст. 7.31 КоАП РФ. Почему же вина пала на директора?

¹ Фамилии должностных лиц здесь и далее по тексту – условные.

Оказалось, что по уставу МКУ директор не только осуществляет общее руководство учреждением и организует ведение бухгалтерского, налогового статистического учета финансово-хозяйственной деятельности, но также отвечает за составление, утверждение и представление статистической, бухгалтерской и иной отчетности в порядке и сроки, установленные законодательством. Направление информации в реестр контрактов как раз полностью подходит под эти определения, что и стоило директору штрафа.

Глава администрации

Возьмем уровнем выше: руководителям местных администраций также приходится держать ответ за несвоевременное направление информации в реестр контрактов. Постановлением заместителя прокурора Окуловского района было возбуждено дело в отношении главы администрации Котовского сельского поселения <Иванова И.И.>.

Позволим себе немного конкретики. Итак, муниципальным заказчиком, администрацией Котовского сельского поселения, с ООО «Ромашка» 27.11.2014 был заключен муниципальный контракт на выполнение работ по ремонту автомобильных дорог. Акты приемки выполненных работ подписаны 10.12.2014. На основании платежных поручений от 12.12.2014 была произведена оплата за выполненные по контракту работы.

Детализация сроков столь важна, т. к. в ходе проверки было установлено, что в нарушение закона заказчиком – администрацией Котовского сельского поселения – до 23 ч 59 мин 01.12.2014 не была направлена в реестр контрактов копия заключенного контракта. Кроме того, до 23 ч 59 мин 16.12.2014 не была направлена в реестр контрактов информация об оплате контракта. На момент проверки на 23.12.2014 у заказчика отсутствовали документы, подтверждающие направление информации для включения в реестр контрактов.

В ходе проверки было установлено, что **должностными инструкциями муниципальных служащих** и служащих администрации

Котовского сельского поселения **обязанности по направлению документов и информации не предусмотрены** (см. постановление Новгородского УФАС России от 03.02.2015 № 262). Из объяснений главы администрации следует, что до осени 2014 г. он сам непосредственно занимался вопросами, связанными с осуществлением закупок. В сентябре 2014 г. было принято Положение о порядке работы контрактного управляющего и назначен контрактный управляющий. Правда в Положении **отсутствовало упоминание об обязанности** по направлению копии заключенного контракта в реестр контрактов и информации о его исполнении. На кого-либо другого из служащих исполнение такой обязанности не было возложено.

В то же время согласно уставу Котовского сельского поселения его глава возглавляет администрацию и руководит ею на принципах единоначалия. По уставу глава поселения является лицом, выполняющим организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции, т. е. должностным лицом муниципального заказчика.

Вероятно, именно поэтому контрольный орган пришел к выводу о том, что работа администрации Котовского сельского поселения в качестве муниципального заказчика в рамках контрактной системы была организована ненадлежащим образом, а деятельность должностных лиц заказчика не скоординирована и не контролируется, что и повлекло за собой нарушения Закона о контрактной системе.

Глава администрации в итоге был признан виновным должностным лицом за то, что должен был и мог предпринять зависящие от него меры для проведения закупки с соблюдением требований закона, но не предпринял их.

Главный специалист отдела ИТ

Наказания специалистов ИТ отделов как должностных лиц, виновных в несоблюдении требований Закона о контрактной системе, достаточно редкое явление. Однако такие случаи все же есть.

Как следует из постановления Мурманского УФАС России от 14.01.2015 № 06-04/15-06, главный специалист отдела информационной системы обеспечения градостроительной деятельности Комитета градостроительства и территориального развития администрации города Мурманска <Иванов И.И.> признан виновным в нарушении требований ч. 3 ст. 103 Закона № 44-ФЗ и ему назначено наказание в виде штрафа в размере 20 тыс. руб.

Между Комитетом и ООО «Ромашка» 26.09.2014 был заключен муниципальный контракт на выполнение работ по инженерно-геодезическим изысканиям. В нарушение требований законодательства сведения в реестр контрактов были направлены лишь 07.10.2014, т. е. за пределами установленного законом трехдневного срока.

Как выяснилось, на основании внутреннего приказа главный специалист отдела информационной системы обеспечения градостроительной деятельности был наделен правом подписания ЭЦП электронных документов по закупочным процедурам от имени Комитета. На него же было возложено исполнение обязанностей оператора автоматизированного рабочего места (АРМ) обмена электронными документами по обеспечению телекоммуникационного взаимодействия в системе электронного документооборота. Также главный специалист отдела ИТ исполнял обязанности администратора АРМ обмена электронными документами по обеспечению бесперебойной эксплуатации программно-технических средств обмена электронными документами. Непереданная в реестр контрактов информация была поставлена ему в вину.

Если вина не установлена...

Прежде чем начать разговор о случаях, когда решения в отношении должностных лиц были

Приводя к единому знаменателю

Что вменялось в вину всем нарушителям закона? Нарушение порядка ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну, реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) – ч. 2 ст. 7.31 КоАП РФ.

пересмотрены, нужно напомнить, что административная ответственность по общему правилу налагается только за такие административные правонарушения, когда четко установлена вина должностного лица (ч. 1, 4 ст. 1.5 КоАП РФ). Неустраняемые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются его в пользу.

Кроме того, п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ четко говорит о том, что производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при отсутствии состава административного правонарушения. Соответственно и ошибки в определении виновного должностного лица приводят к прекращению административного производства. Таких решений немного, но они все же есть.

Зам. генерального директора

Прокуратура Салехарда вынесла постановление о возбуждении дела в отношении генерального директора МКУ «Салехардская дирекция единого заказчика» <Иванова И.И.>. Директору инкриминировалось нарушение ч. 8 ст. 30 Закона № 44-ФЗ.

В проекте одного из контрактов, подписанных директором, был **неверно указан срок для перечисления денежных средств в оплату этого контракта**. Дословно формулировка звучала так «в течение 30 банковских дней с момента получения платежных документов».

По обычаю делового оборота под банковским днем понимаются часы рабочего дня банка, когда производятся платежные операции, дазируемые этим числом. То есть указание на бан-

ковские дни в проекте контракта представляет собой не что иное как указание сроков в рабочих днях. Однако согласно ст. 190 ГК РФ установленный законом, актами, сделкой или назначаемый судом срок определяется календарной датой или истечением периода времени (год, месяц, неделя и т. д.). Из смысла ст. 190 ГК РФ следует, что ч. 8 ст. 30 Закона № 44-ФЗ устанавливает обязанность заказчика произвести оплату по контракту в срок, не превышающий 30 календарных дней.

В свою защиту гендиректор указал, аукционная документация была утверждена не им лично, а заместителем генерального директора МКУ «Салехардская дирекция единого заказчика» <Петровым П.П.>. В результате дело в отношении гендиректора было прекращено (см. постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении Ямало-Ненецкого УФАС России от 30.01.2015 № 04-02/26-2015).

Строго говоря, этот сюжет хотя и не относится к составу нарушений, принятых в начале статьи за основу (невыполнение обязанности по направлению сведений в реестр контрактов), однако представляет собой интерес как показательный случай неверного определения должностного лица.

Главный специалист юридического отдела

В другом случае прокуратура Тазовского района Ямало-Ненецкого АО выявила нарушения в контракте на выполнение работ по устройству въездной стелы. Главный специалист юридического отдела администрации МО п. Тазовский <Иванов И.И.>, определенный виновным должностным лицом, просрочил дату направления сведений в ЕИС. Информация в ЕИС была направлена 23.12.2014, а по закону ее надо было разместить в срок до 23.09.2014 включительно.

В представленных объяснениях <Иванов И.И.> указал, что не согласен с предъявленными

ему обвинениями. Действительно, распоряжением заместителя главы МО п. Тазовский <Иванов И.И.> назначен ответственным за формирование сведений о контрактах, их публикацию, а также направление их на электронную торговую площадку. Однако <Иванов И.И.> представил копию распоряжения «О предоставлении отпуска», из которого следовало, что с 18.08.2014 по 29.09.2014 он находился в ежегодном оплачиваемом отпуске.

Прокуратура приняла это объяснение, установив, что на дату совершения правонарушения <Иванов И.И.> не мог являться должностным лицом, ответственным за размещение обязательной информации на Официальном сайте (см. постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении Ямало-Ненецкого УФАС России от 16.03.2015 № 04-02/74-2015).

Мораль истории такова: прежде чем привлекать должностное лицо к ответственности, контрольный орган должен как минимум установить, что лицо, будучи назначенным на должность, в конкретный момент нарушения являлось лицом, выполняющим вмененные ему функции.

Приведенные примеры прокурорских проверок затрагивают лишь один состав нарушений, а именно – непредставление сведений в реестр контрактов. Безусловно, в рамках каждого вида нарушений имеется своя практика определения виновного должностного лица. Об этом – в следующем материале из цикла статей о прокурорских проверках.

А вот о чем следует задуматься, так это о том, почему за один и тот же административный состав нарушения отвечают должностные лица самого разного уровня – от простого айтишника до главы местной администрации. По логике права, такого быть не должно. И над этим обязательно стоит поработать законодателям.