



Толстобок Олег Николаевич, кандидат технических наук, эксперт по комплексному контролю государственных и общественных закупок аккредитованный при Минюсте России, эксперт по антикоррупционной экспертизе НПА РФ

Многочисленные контрольные органы, осуществляющие проверки практики реализации Закона № 44-ФЗ, сталкиваются с признаками административных правонарушений в действиях (бездействиях) организаторов закупок. Принимая во внимание, положения КоАП, наделяющие полномочиями должностных лиц ФАС России рассматривать протоколы об административных правонарушениях и выносить постановления о назначении административных наказаний, контрольные органы, не наделенные указанными полномочиями направляют материалы плановых и внеплановых проверок (протоколы об административных правонарушениях) для рассмотрения вопроса привлечения виновных должностных лиц к административной ответственности. Однако не всегда выявленное нарушение, содержащее признаки административного наказания, завершается в ФАС России наложением штрафов. Рассмотрим ошибки взаимодействия Счетной Палаты Российской Федерации, районных прокуратур и территориальных органов Росфиннадзора в части истечения сроков давности привлечения виновных должностных и юридических лиц к административной ответственности.

Напомним, в информации о результатах проверки исполнения федеральных законов и решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения эффективности системы контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд от 10.09.2014 № Пр-2155 указано, что «...в указанных условиях в отдельных регионах отмечается несогласованность действий контрольных органов, что не способствует снижению уровня правонарушений. Например, в отсутствие необходимого взаимодействия между Службой государственного финансового контроля Самарской области и территориальным подразделением ФАС России дело об административном правонарушении по факту закупки ГБУ «Туристский информационный центр» у единственного поставщика с нарушением действующего законодательства возбуждено только после заключения и исполнения контракта...». Так, согласно ч. 6 ст. 24.5 КоАП РФ, производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств, в том числе истечение сроков давности привлечения к административной ответственности. При этом давность привлечения к административной ответственности составляет 1 год со дня совершения административного правонарушения (ч. 1 ст. 4.5 КоАП).

Вместе с тем, в практике взаимодействия контрольно-надзорных органов с

Несогласованность действий контрольных органов в части применения мер административной ответственности

Автор статьи, анализируя практику взаимодействия контрольных органов с ФАС России в части привлечения виновных должностных лиц к административной ответственности, и на практических примерах доказывает, что нарушение сроков передачи материалов проверок приводит к неприменению штрафов к виновным должностным и юридическим лицам.

ФАС России в 2015-2016 годах продолжают иметь место факты передачи материалов проверок (протоколов об административных правонарушениях) с целью привлечения виновных должностных лиц к административной ответственности по истечению года со дня совершения административного правонарушения. Рассмотрим конкретные примеры передачи материалов проверок, которые привели к неприменению штрафов.

Пример № 1. Передача материалов проверки Счетной палаты РФ в ФАС России

Счетной палатой Российской Федерации при проверке целевого характера и эффективности использования средств резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, выделенных на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с ликвидацией последствий паводка, произошедшего в мае-июне 2014 года на территории Сибирского федерального округа, выявлены нарушения заказчиками требований законодательства о контрактной системе, в том числе заказчиком Муниципальным бюджетным образовательным учреждением «Майминская СОШ № 2» ч. 5 ст. 24, п. 9 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ.

В адрес УФАС по Республике Алтай 07.10.2015г. на рассмотрение по подведомственности с ФАС России поступило обращение (вх. №2762) Счетной палаты Российской Федерации исх. № 14-281/14-03 от 16.09.2015г.

По выявленным Счетной палатой Российской Федерации нарушениям законодательства о контрактной системе, УФАС по Республике Алтай 12.10.2015 г. возбуждено административное дело № 60/з по ч. 2 ст. 7.29 КоАП РФ в отношении должностного лица заказчика, директора МБОУ «Майминская средняя общеобразовательная школа № 2» <...>.

При анализе представленных МБОУ «Майминская средняя общеобразовательная школа № 2» документов (вх. №2955 от 29.10.2015) УФАС по РА установлено:

В конце мая-июне 2014 года на территории Республики Алтай, в том числе на территории Майминского района произошла чрезвычайная ситуация природного характера в виде паводка (результат обильных осадков в виде дождя).

Согласно акту обследования поврежденного объекта б/н от 30.05.2014г. в результате ЧС поврежден подвал здания МБОУ «Майминская средняя общеобразовательная школа № 2». Ущерб оценен комиссией на сумму 5 396 252 рубля.

Локальная смета на капитальный ремонт помещений подвала здания начальной школы утверждена директором МБОУ «Майминская средняя общеобразовательная школа № 2» <...> 05.06.2014г., следовательно, заказчиком определен объем работ, необходимых для восстановления разрушенного ЧС объекта 05.06.2014г.

Однако, муниципальный контракт на выполнение работ по капитальному ремонту помещений подвала здания начальной школы заключен МБОУ «Майминская средняя общеобразовательная школа № 2» с ООО «АлтайСтройКомплект» только 01.08.2014г., т.е. спустя почти два месяца со дня установления размера ущерба, который нанесен объекту в результате ЧС. Цена муниципального контракта от 01.08.2014г. определена в п. 4.1 и со-

ставляет 5 451 074 рублей. Срок выполнения работ – в течение 60 календарных дней с момента подписания контракта (т.е. до 01.11.2014г.). 05.11.2014г. сторонами заключено дополнительное соглашение к муниципальному контракту от 01.08.2014г., согласно которому цена контракта снижена до 5 085 340 рублей, срок исполнения подрядчиком контракта продлен до 31.12.2014 года.

Применение п. 9 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ (закупка у единственного поставщика определенных товаров, работ, услуг вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы) возможно при обязательном соблюдении следующих условий:

- заказчики по объективным причинам не располагают временем для проведения конкурентных процедур закупок;

- закупаемые товары, работы и услуги не должны быть включены в Перечень товаров, работ и услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера;

- заказчик вправе заключить контракт на поставку товара, выполнение работы или оказание услуги соответственно в количестве, объеме, которые необходимы для ликвидации последствий, возникших вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы, либо для оказания медицинской помощи в экстренной форме или неотложной форме.

Как следует из статьи 1 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», чрезвычайная ситуация – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Ликвидация чрезвычайных ситуаций – это аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении чрезвычайных ситуаций и направленные на спасение жизни и сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь, а также на локализацию зон чрезвычайных ситуаций, прекращение действия характерных для них опасных факторов.

Чрезвычайная ситуация имела место в конце мая 2014 года, объект осмотрен и рассчитан ущерб 30.05.2014г., муниципальный контракт заключен 01 августа 2014, спустя два месяца. Каких-либо документов, подтверждающих невозможность заключения контракта 9-10 июня 2014г., т.е. незамедлительно с момента установления ущерба и изготовления сметной документации, заказчиком в УФАС по РА не представлено.

В соответствии с частью 2 статьи 59 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» заказчик обязан проводить электронный аукцион в случае, если осуществляются закупки товаров, работ, услуг, включенных в перечень, установленный Правительством Российской Федерации, либо в дополнительный перечень, установлен-

ный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации, за исключением случаев закупок товаров, работ, услуг путем проведения запроса котировок, запроса предложений, осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) с учетом требований настоящего Федерального закона.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2013 № 2019-р утвержден перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион).

Работы по муниципальному контракту от 01.08.2014г. входят в Перечень видов работ (код ОКДП 45.21.1 Работы общестроительные по возведению зданий (работы по строительству новых объектов, возведению пристроек, реконструкции, модернизации, восстановлению и ремонту зданий)), 45.43 Работы по устройству покрытий полов и облицовке стен), согласно которому заказчик обязан проводить электронный аукцион.

Таким образом, заказчиком МБОУ «Майминская средняя общеобразовательная школа № 2» нарушена ч. 5 ст. 24, п. 9 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ, т.к. принято решение о способе закупки для обеспечения муниципальных нужд у единственного подрядчика (ООО «АлтайСтройКомплект») спустя длительное время со дня обследования поврежденного объекта.

За нарушение способа определения подрядчика (поставщика, исполнителя) предусмотрена административная ответственность по части 2 статьи 7.29 КоАП РФ – принятие решения о способе определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе решения о закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), в случае, если определение поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок должно осуществляться путем проведения конкурса или аукциона, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере пятидесяти тысяч рублей.

В соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ производством по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при истечении сроков давности привлечения к административной ответственности. Согласно ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ постановление о привлечении к административной ответственности по делу об административном правонарушении не может быть вынесено за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (в части административных правонарушений), предусмотренных статьями 7.29-7.32, частью 7 статьи 19.5, статьей 19.7.2 настоящего Кодекса) по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения.

Счетной палатой Российской Федерации к обращению от 16.09.2015г. №14281/14-03 приложен список контрактов, заключенных в Республике Алтай с нарушением законодательства, в п. 31 которого указано, что МБОУ

«Майминская средняя общеобразовательная школа № 2» заключен вышеуказанный муниципальный контракт 05.11.2014г.

В связи с тем, что на дату возбуждения рассматриваемого административного дела (12.10.2015г.) муниципальный контракт в УФАС по РА отсутствовал, управление предполагало, что срок давности привлечения лица к административной ответственности, установленный ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ, не истек.

Однако, ознакомившись с документами, представленными МБОУ «Майминская средняя общеобразовательная школа № 2» в УФАС по РА 29.10.2015г. (вх. №2955), должностным лицом управления установлено, что административное правонарушение совершено <...>01.08.2014г., т.к. выбор способа осуществления закупки осуществлен в день заключения контракта.

Следовательно, срок давности привлечения лица к административной ответственности по ч. 2 ст. 7.29 КоАП РФ истек 01.08.2015г.

На основании вышеизложенного, на день составления протокола об административном правонарушении (05 ноября 2015г.) срок давности привлечения лица к ответственности истек, что обусловило прекращение производства по делу об административном правонарушении. (см. постановление о прекращении производства по делу Алтайского республиканского УФАС России от 05.11.2015 № 60/3).

Пример № 2. Передача материалов проверки районных прокуратур в ФАС России

18.09.2015 года в адрес Брянского УФАС России поступило постановление о возбуждении дела об административном правонарушении от 31.08.2015 года, составленное заместителем прокурора Брянского района, советником юстиции «...» в отношении главного экономиста ГКУ БО «Брянское лесничество» «...».

В рамках рассмотрения дела об административном правонарушении установлено, что заказчиком ГКУ БО «Брянское лесничество» отчет об исполнении муниципального контракта № 012720000214000701 на поставку нефтепродуктов 2 квартал 2014 года от 26.04.2014 года размещен на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг www.zakupki.gov.ru 27.06.2014 года не по форме, предусмотренной Постановлением Правительства

Российской Федерации от 28.11.2013 года №1093. Анализ размещенной информации показал, что заказчиком размещены только товарные накладные на поставку нефтепродуктов от 31.05.2014 года, от 30.04.2015 года, от 25.06.2014 года.

На основании вышеизложенного установлено событие административного правонарушения, выразившееся в размещении на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг www.zakupki.gov.ru отчета об исполнении государственного контракта № 012720000214000701 на поставку нефтепродуктов 2 квартал 2014 года от 26.04.2014 года не по форме, предусмотренной Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 года №1093.

Приказом Директора ГКУ БО «Брянское лесничество» № 120 от 14.11.2013 года на главного экономиста ГКУ БО «Брянское лесничество» «...» возложены обязанности по подготовке и размещению в единой информационной системе отчетов об исполнении контрактов.

Поскольку отчет об исполнении муниципального контракта № 01272000-00214000701 на поставку нефтепродуктов 2 квартал 2014 года от 26.04.2014 года размещен не по форме, предусмотренной Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 года №1093 главным экономистом ГКУ БО «Брянское лесничество» «...», то указанное лицо является субъектом административного правонарушения.

Временем совершения административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 1.4 ст. 7.30 КоАП РФ является 27.06.2014 года, дата размещения информации об исполнении государственного контракта не по форме, предусмотренной Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 года №1093.

Согласно части 1 статьи 4.5 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении за нарушение законодательства о контрактной системе не может быть вынесено по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения. Таким образом, срок давности привлечения главного экономиста ГКУ БО «Брянское лесничество» «...» к административной ответственности истек 27.06.2015 года. (см. Постановление о прекращении

производства по делу об административном правонарушении Брянское УФАС России № 1123 от 09.10.2015).

Пример № 3. Передача материалов проверки территориального органа Росфиннадзора в ФАС России

В Хабаровское УФАС России поступило представление Межрегионального территориального управления Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Хабаровском крае о нарушении муниципальным заказчиком администрацией городского поселения «Город Советская Гавань» Советско-Гаванского муниципального района требований Закона о контрактной системе при заключении с юридическим лицом ООО «ДВ – Союз» дополнительных соглашений к муниципальным контрактам: от 11.11.2013 № 58, от 21.12.2013 № 65, которыми были внесены изменения в условия контракта в части порядка расчетов за выполненные работы.

МТУ Росфиннадзора в Хабаровском крае представило в Хабаровское УФАС России Акт выездной проверки администрации городского поселения «Город Советская Гавань» Советско-Гаванского района Хабаровского края от 10.06.2015, в соответствии с которым в ходе проверки заказчика, установлено следующее.

В 2013 году между юридическим лицом ООО «ДВ – Союз» и администрацией городского поселения «Город Советская Гавань» (далее – муниципальный заказчик) путем заключения дополнительных соглашений к муниципальным контрактам от 11.11.2013 № 58, от 31.12.2013 № 65 были внесены изменения в условия контракта, в части порядка расчетов за выполненные работы:

П. 3 муниципального контракта на участие в долевом строительстве от 31.12.2013 г. № 65 предусмотрен порядок расчетов, в том числе сроки и порядок оплаты.

22.03.2014, 08.07.2014, 30.09.2014 между ООО «ДВ – Союз» и муниципальным заказчиком заключены дополнительные соглашения, согласно которым п. 3.1 муниципального контракта 31.12.2013 № 65 «сроки и порядок оплаты» внесены существенные изменения.

Аналогично, в 2014 году между юридическим лицом ООО «ДВ – Союз» и муниципальным заказчиком путем заключения дополнительного соглашения от 30.09.2014 г. к муниципальному контракту от 11.11.2013 № 58 были внесены изменения в условия контракта, в части порядка расчетов за выполненные работы:

Ч. 1 ст. 95 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ "О контрактной си-

стеме в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее – Закон о контрактной системе), утвержден исчерпывающий перечень, при котором допускается изменение существенных условий контракта по соглашению сторон.

Изменения, внесенные дополнительными соглашениями не предусмотрены ч. 1 ст. 95 Закона о контрактной системе.

Заключенные дополнительные соглашения между Администрацией и ООО «ДВ – Союз» нарушают ч. 1 ст. 95 Закона о контрактной системе и противоречат основным принципам контрактной системы в сфере закупок, закрепленным ст. 6-12 Закона о контрактной системе: открытости, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчика, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд и эффективности осуществления закупок.

Таким образом, в действиях юридического лица ООО «ДВ – Союз» присутствует состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 4. ст. 7.32 КоАП РФ, согласно которой, изменение условий контракта, в том числе увеличение цен товаров, работ, услуг, если возможность изменения условий контракта не предусмотрена законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере двухсот тысяч рублей.

Однако, время совершения административного правонарушения: 08.07.2014, 30.09.2014 (даты заключения дополнительных соглашений), что обуславливает прекращение производства по делу в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности. (см. Постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении Хабаровского УФАС России № 197 от 01.10.2015).

Вывод: таким образом, анализ практики применения мер административной ответственности к виновным должностным и юридическим лицам наглядно свидетельствует, что как и ранее, так и в настоящее время с целью наложения штрафов должностными лицами ФАС России контрольным органом следует учитывать сроки исковой давности, установленные в КоАП РФ (1 год не со дня обнаружения правонарушения, а 1 год со дня совершения проступка, обуславливающего применение мер административной ответственности). ■