

О НАРУШЕНИЯХ ЗАКОНА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ

О.Н. Толстобок

к.т.н., заведующий кафедрой государственных и муниципальных закупок университета государственного и муниципального управления (АНО ДПО «УГМУ»), доцент кафедры государственных, общественных и муниципальных закупок (ФГБОУ ДПО ИРДПО), эксперт по антикоррупционной экспертизе НПА РФ, аккредитованный при Минюсте России

При выявлении нарушений законодательства о контрактной системе, связанных с назначением штрафов, как правило, рассматривается вопрос о малозначительности совершенных правонарушений. Ненадлежащее отношение к своим обязанностям, отсутствие должной степени осмотрительности и ответственности являются обстоятельствами, отягчающими вину, и, как правило, не обуславливают замену штрафа устным замечанием.

На примерах «грубых» нарушений Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ о контрактной системе (далее – Закон № 44-ФЗ), совершенных в состоянии крайней необходимости, проанализируем практику реализации и причины неприменения штрафов, а также дадим практические рекомендации заказчикам для исключения споров с контрольными органами.

Согласно 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» **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.

Вместе с тем **существенная угроза** общественным отношениям, интересам государственной политики в области осуществления закупок, товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд **заключается в пренебрежительном отношении** должностного лица за-

казчика, в отношении которого было возбуждено дело об административном правонарушении, к исполнению возложенных на него обязанностей и к требованиям Закона № 44-ФЗ.

При малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, его совершившее, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием (ст. 2.9 КоАП РФ).

Нельзя не отметить, что такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, характеризующими малозначительность правонарушения. Они в силу ч. 2 и 3 ст. 4.1 КоАП РФ учитываются лишь при назначении административного наказания.

В административном производстве нередкими являются факты, наглядно свидетельствующие о том, что виновные должностные лица (их защитники, представители) при назначении штрафов указывают на отсутствие умысла при совершении правонарушений, нарушений прав и законных интересов участников закупки, а также на ненаступление какого-либо вреда общественным отношениям в сфере закупок. Вместе с тем вышеуказанные обстоятельства зачастую не приводят к замене штрафов их альтернативой (устным замечанием).

Так, *не является административным правонарушением* причинение лицом вреда охраняемым законом интересам в состоянии крайней необходимости.

То есть для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред, действия лица в состоянии крайней необходимости **либо** издание акта амнистии, если такой акт устранил применение административного наказания.

Рассмотрим пример из практики контроля Краснодарского УФАС России – яркие примеры нарушений Закона № 44-ФЗ, которые были совершены в состоянии крайней необходимости и не привели к назначению штрафов виновным должностным лицам заказчиков.

ПРИМЕР № 1

Заказчиком был заключен контракт на выполнение работ по ремонту части кровли Ейского городского дворца культуры Краснодарского края, находящегося в аварийном состоянии вследствие некачественно выполненных работ по ранее заключенному и расторгнутому в одностороннем порядке контракту на сумму 2 382 048,00 рублей на основании «аварийного» п. 9 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ.

Напомним, в силу положений п. 9 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ основанием заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) является обстоятельства незамедлительного выполнения работ, оказания услуг в силу обстоятельств непреодолимой силы для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на основании подтверждения фактов аварии, иной ситуации природного или техногенного характера.

*Как отмечено в постановлении о прекращении административного производства Краснодарского УФАС России от 26.01.2017 № 26 А-РЗ/2017, на основании пунктов 3, 5 Положения о порядке расследования причин и аварий зданий и сооружений, их частей и конструктивных элементов на территории Российской Федерации от 06.12.1994 № 17-48 под аварией **понимается** обрушение, повреждение здания, сооружения в целом, его части или отдельного конструктивного элемента, а также превышение ими предельно допустимых деформаций, угрожающих безопасному ведению работ и повлекших приостановку строительства (эксплуатации) объекта или его части. При этом из технического заключения следовало, что состояние ремонтируемого здания, несущие и строительные конструкции кровли здания Ейского городского дворца культуры находились в работоспособном состоянии, но при этом конструкции кровли на момент обследования не соответствовали строительным нормам и правилам, находились в недопустимом состоянии, отделка помещений пришла в негодность после начала работ по ремонту кровли.*

Также отмечено, что после проведения подрядчиком работ по разборке кровли местами были разбиты плиты перекрытия, повреждено рулонное покрытие, отсутствовало примыкание. На кровле не был убран строительный мусор. Конструкции кровельной системы, состоящие из лежаков, стоек и стропил, некачественно закреплены у существующей кровли, не закончены работы по парапету. Работы выполнены с низким качеством.

В результате атмосферных осадков на кровле образовались водяные линзы. Через разорванную пленку и поврежденное рулонное покрытие осадки попадали на поврежденные перекрытия кровли через пробитые сквозные отверстия, в пустоты железобетонных плит и швы между плитами. В местах разборки затекала вода и намокали кирпичные стены от покрытия до подвальной части здания, разрушая штукатурку и отделку стен, происходило намокание подвесных потолков и полов.

Учитывая вышеизложенное, заказчику было рекомендовано выполнить работы по частичному ремонту кровли с целью того, чтобы в случае выпадения осадков не произошло попадание влаги в помещение, замачивание несущих конструкций и порчи имущества.

При этом, с позиции Краснодарского УФАС России, вышеуказанное не являлось основанием заключения контракта по «аварийному» пункту Закона № 44-ФЗ и содержит состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 7.29 КоАП РФ.

Однако заключение контракта с нарушением требований Закона № 44-ФЗ было **признано действительным в состоянии крайне необходимости**, и штраф, соответственно, назначен не был.

Так, комиссией заказчика составлен акт об оценке размера ущерба вследствие залива дворца культуры, в котором установлено, что из-за залива помещений учреждения необходимо проводить ремонт потолка малого зала, лестничной клетки, коридора, ряда кабинетов, санузла и санкомнаты (на потолках выявлены мокрые пятна, грязные и ржавые потеки), обои в кабинете намокли и отслоились, а также вышла из строя проводка (произошло короткое замыкание) в кабинете и малом зале. Также был составлен протокол заседания рабочей группы по оценке аварийной ситуации, сложившейся в здании дворца культуры, в котором указано, что для приведения здания в состоянии эксплуатационной пригодности необходимо немедленно выполнить ремонт кровли, высушить замоченные конструкции здания, выполнить ремонт электропроводки, ремонт полов, потолков, стен. В целом дальнейшее бездействие по устранению нарушений привело бы к разрушению несущих и ограждающих конструкций социально значимого объекта Ейского городского дворца культуры Краснодарского края.

ПРИМЕР № 2

Заказчики осуществляют закупки согласно информации, включенной в планы-графики в соответствии с ч. 3 ст. 21 Закона № 44-ФЗ. Закупки, не предусмотренные планами-графиками, не могут быть осуществлены.

Вместе с тем в соответствии с ч. 10 ст. 21 Закона № 44-ФЗ план-график разрабатывается ежегодно на один год и утверждается заказчиком в течение десяти рабочих дней после получения им объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств или утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности (далее – План

ФХД). Утвержденный заказчиком план-график и внесенные в него изменения подлежат размещению в единой информационной системе (ЕИС) в течение трех рабочих дней с даты утверждения или изменения плана-графика, за исключением сведений, составляющих государственную тайну (ч. 15 ст. 21 Закона № 44-ФЗ).

В силу ч. 1 ст. 21 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» собственник имущества унитарного предприятия в отношении указанного предприятия определяет порядок составления, утверждения и установления показателей планов (программы) финансово-хозяйственной деятельности унитарного предприятия.

Как следует из постановления о прекращении производства Краснодарского УФАС России по делу от 29.07.2018 № 715 А-РЗ/2018, МП г. Армавира «Троллейбусное управление» план финансово-хозяйственной деятельности МП АТУ на 2018 год не был утвержден в I-м полугодии 2018 года. Однако заказчик свои обязанности по направлению Плана ФХД на 2018 год для утверждения исполнял надлежащим образом. Так, во исполнение постановления администрации муниципального образования город Армавир он сопроводительным письмом направлял План ФХД. Однако согласно ответам администрации МО г. Армавир на вышеуказанные обращения план ФХД не утверждался с мотивировкой следующего содержания:

«При планировании необходимо принимать за ориентир сокращение издержек и снижение энергоемкости производства, оптимизацию расходов и т.п.».

При этом в связи с производственной необходимостью обеспечения бесперебойной работы на линии троллейбусов и участившимися случаями обрыва линии контактной сети, что явилось основанием увеличения расхода угольных вставок, стрелок контактной сети, и отсутствием запасов запчастей для оперативного восстановления дееспособности контактной сети МП АТУ в ЕИС был размещен план-график на 2018 год, на основании которого осуществлялись закупки за счет собственных средств предприятия, что являлось нарушением порядка планирования закупок и не привело к назначению штрафа, так как указанное правонарушение было совершено в состоянии крайней необходимости.