

840 000 РУБЛЕЙ ШТРАФА К ВИНОВНОМУ ДОЛЖНОСТНОМУ ЛИЦУ: РЕАЛЬНОСТЬ ПРАКТИКИ КОНТРОЛЯ



ТОЛСТОБОКОВ
Олег Николаевич,

к. техн. н., эксперт по комплексному контролю государственных и общественных закупок

Плановые и внеплановые проверки в сфере закупок выявляют большое количество нарушений законодательства о контрактной системе и влекут применение мер административной ответственности к виновным должностным лицам. Вместе с тем у большинства заказчиков возникает вопрос по практике применения штрафов за каждое или за совокупность совершенных правонарушений. Автор статьи анализирует практику наложения штрафов в размере от 30 000 до 840 000 рублей за превышение объемов микрозакупок до 100 тысяч рублей.

В документе «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», подготовленном контрольным управлением Президента Российской Федерации (№ 2155-пр от 10.09.2014 г.), было отмечено, что «контрольными органами не в полной мере используются меры административной ответственности, предусмотренные законодательством. Так, за нарушения в сфере закупок на заказчиков в текущем году наложено штрафов на сумму всего 2,5 млрд рублей, из которых в доход бюджета взыскано менее трети». В силу положений п. 6 ч. 1 ст. 46 БК РФ штрафы, бесспорно, подлежат зачислению в соответствующие бюджеты: за нарушение законодательства о размещении заказов при размещении заказов для нужд Российской Федерации — в федеральный бюджет, для нужд субъектов Российской Федерации — в бюджеты субъектов Российской Федерации, для нужд муниципальных образований — в бюджеты муниципальных образований.

Например, Военной прокуратурой Сочинского гарнизона проведена проверка исполнения должностными лицами Службы в г. Сочи Пограничного управления ФСБ России по Красно-

дарскому краю требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд при заключении контрактов на оказание услуг по аренде жилых помещений для военнослужащих. Как указано в постановлении военного прокурора Сочинского гарнизона, 31.05.2015 г. начальником Службы в г. Сочи Пограничного управления ФСБ России по Краснодарскому краю подписаны 146 контрактов на оказание услуг по аренде жилых помещений для военнослужащих. В нарушение требований Закона о контрактной системе <... > регистрацию заключенных договоров на электронной площадке после подписания договоров не обеспечил, подписанные договоры в ФЭО Службы в г. Сочи Пограничного управления ФСБ России по Краснодарскому краю не передал, что не позволило своевременно направить необходимые сведения в орган Федерального казначейства для внесения сведений о заключенных контрактах в реестр контрактов.

При рассмотрении дела об административном правонарушении в Краснодарском УФАС России было установлено, что в нарушение ч. 3 ст. 103 Закона о контрактной системе сведения о заключении 144 контрактов направлены в орган, уполномоченный на ведение реестра контрактов (размещены на официальном сайте в сети «Интернет») 09.08.2015 г., 10.08.2015 г., 11.08.2015 г., 19.08.2015 г., 20.08.2015 г., 21.08.2015 г. Соответственно, виновное должностное лицо — контрактный управляющий, в обязанности которого входило размещение информации о контрактах, — привлечено к административной ответственности за несвоевременное направление 144 контрактов в реестр контрактов в размере всего лишь 20 000 рублей. Анализ вышеуказанной практики наложения штрафов, указанной в Постановлении о назначении административного наказания по делу об административном правонарушении Краснодарского УФАС России № 447 А-РЗ/2015 от 01.10.2015 г., наглядно свидетельствует о неприменении к виновно-

му должностному лицу 144 штрафов на сумму 2880000 рублей за несвоевременное направление каждого контракта.

Попробуем разобраться с причинами складывающейся практики наложения штрафов к виновным должностным лицам. Для наглядности изложения рассмотрим примеры наложения штрафов в случае выявления фактов неправомерного заключения договоров (контрактов) на сумму до 100 тысяч рублей на основании п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона о КС в размере превышающем 5 процентов совокупного годового объема закупок или 2 млн рублей.

ПРИМЕР № 1

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Коми письмом исх. от 20.11.2014 г. № 07-05-2014 (вх. от 24.11.2014 г. № 7026) из Печорской межрайонной прокуратуры поступили материалы об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 7.29 КоАП РФ, в отношении исполняющей обязанности заместителя главного врача по экономическим вопросам государственного бюджетного учреждения здравоохранения Республики Коми «Печорский противотуберкулезный диспансер» (далее — ГБУЗ РК «Печорский противотуберкулезный диспансер», учреждение, заказчик) <...>, по факту принятия 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, в виде принятия решений о закупке товаров (работ, услуг) у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) при заключении договора от 02.07.2014 г. № 47004380 с ООО «Фарма-М» на сумму 2200 рублей; договора от 02.07.2014 г. № 47004377 с ООО «Фарма-М» на сумму 3220 рублей; договора от 07.07.2014 г. № 93 с ООО «ПХМК» на сумму 30000 рублей; договора от 18.07.2014 г. № 7123 с ИП <...> на сумму 12641 рубль 50 копеек, для рассмотрения по существу.

ГБУЗ РК «Печорский противотуберкулезный диспансер» к 02.07.2014 г. заключено договоров с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) на сумму более 2000000 рублей. Вместе с тем ГБУЗ РК «Печорский противотуберкулезный диспансер» продолжило заключение договоров с единственным поставщиком (под-

рядчиком, исполнителем) на основании пункта 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе. Так, ГБУЗ РК «Печорский противотуберкулезный диспансер» в нарушение пункта 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе заключены: договор от 02.07.2014 г. № 47004380 с ООО «Фарма-М» на сумму 2200 рублей; договор от 02.07.2014 г. № 47004377 с ООО «Фарма-М» на сумму 3220 рублей; договор от 07.07.2014 г. № 93 с ООО «ПХМК» на сумму 30000 рублей; договор от 18.07.2014 г. № 7123 с ИП <...> на сумму 12641 рубль 50 копеек.

По мнению Печорской межрайонной прокуратуры, принятие решения о способе определения 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 административную ответственность по части 2 статьи 7.29 КоАП РФ.

Договоры от 02.07.2014 г. № 47004380, от 02.07.2014 г. № 47004377, от 07.07.2014 г. № 93, от 18.07.2014 г. № 7123 заключены ГБУЗ РК «Печорский противотуберкулезный диспансер» с хозяйствующими субъектами на сумму, не превышающую пятьсот тысяч рублей, следовательно, указанные договоры могли быть заключены ГБУЗ РК «Печорский противотуберкулезный диспансер» посредством проведения не только конкурсов и аукционов, но и запросов котировок.

Как отмечено в постановлении о назначении административного наказания Коми УФАС России № 04-05/610 от 22.01.2015 г., должностное лицо, исполняющее обязанности заместителя главного врача по экономическим вопросам ГБУЗ РК «Печорский противотуберкулезный диспансер», виновно в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 ст. 7.29 КоАП РФ, за 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), с нарушением требований, установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок. Таким образом, назначено <...>, исполняющей обязанности заместителя главного врача по экономическим вопросам ГБУЗ РК «Печорский противотуберкулезный диспансер», административное наказание в виде административного штрафа в размере 30000 рублей за заключение 4-х договоров с превышением предельного размера 2000000 рублей, предусмотренных в п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона о КС.

ПРИМЕР № 2

16 октября 2015 года Инспекция Управления Федеральной антимонопольной службы по Брянской области осуществила внеплановую проверку по соблюдению заказчиком ГБУЗ «Новозыбковская ЦРБ» требований Закона о КС.

По итогам рассмотрения внеплановой проверки установлено и подтверждено при рассмотрении дела об административном правонарушении, что заказчиком ГБУЗ «Новозыбковская ЦРБ» нарушены требования ч. 5 ст. 24 Закона о контрактной системе о том, что заказчик выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями главы 3 Закона о контрактной системе. При этом он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки (положения п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе, в соответствии с которыми закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) может осуществляться заказчиком в случае закупки товара, работы или услуги на сумму, не превышающую ста тысяч рублей). Годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать два миллиона рублей или не должен превышать пять процентов совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем пятьдесят миллионов рублей, поскольку заказчиком ГБУЗ «Новозыбковская ЦРБ» заключен договор № 1167 от 18.11.2014 г. на поставку медикаментов у единственного поставщика, в то время как, в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, указанная закупка должна осуществляться путем проведения конкурентов способов осуществления закупок (запрос котировок, конкурс либо электронный аукцион).

Так, согласно информации и документам, представленным ГБУЗ «Новозыбковская ЦРБ», совокупный годовой объем закупок ГБУЗ «Новозыбковская ЦРБ» на 2014 год составил 133126000 рублей, следовательно, пять процентов совокупного годового объема закупок заказчика ГБУЗ «Новозыбковская ЦРБ» составляет 6656300 рублей.

Однако на момент заключения договора № 1167 от 18.11.2014 г. на поставку медикаментов у заказчика отсутствовала возможность заключить данный договор у единственного поставщика, поскольку уже были осуществлены закупки на сумму 9465258 рублей 60 копеек, что составляет 7,11 процента годового объема закупок заказчика ГБУЗ «Новозыбковская ЦРБ», т.е. на сумму, превышающую предельное значение,

предусмотренное п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе.

Учитывая, что на момент заключения договора № 1167 от 18.11.2014 г. на поставку медикаментов у заказчика отсутствовала возможность заключить данный договор у единственного поставщика, то заказчику следовало осуществить закупку конкурентными способами (запрос котировок, конкурс либо электронный аукцион).

Оценивая доказательства по делу в их совокупности, должностное лицо Управления Федеральной антимонопольной службы по Брянской области <...>, а также учитывая, что должностным лицом заказчика принято решение о способе определения поставщика путем осуществления закупок у единственного поставщика на сумму более чем пять процентов совокупного годового объема закупок заказчика ГБУЗ «Новозыбковская ЦРБ», в то время как в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок указанная закупка должна осуществляться путем проведения конкурентного способа осуществления закупок (запрос котировок, конкурс либо электронный аукцион), и тем самым причинен ущерб общественным интересам, постановил признать <...> виновным в совершении административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 1 статьи 7.29 КоАП РФ, и назначить ему наказание в виде административного штрафа в размере 30000 рублей (см. Постановление о назначении административного наказания Брянского УФАС России № 1188 от 17.11.2015 г.)

Отдельно следует отметить, что в отношении остальных 27 договоров, заключенных с превышением установленных законом о КС ограничений, Брянским УФАС были осуществлены еще 27 дополнительных административных производств, которые привели к наложению штрафов к одному виновному должностному лицу на сумму 810000 рублей (см. Таблицу № 1 и Постановление о назначении административного наказания Брянского УФАС России № 1189-1215 от 17.11.2015 г.). Таким образом, общая сумма штрафа за неправомерное заключение 28 договоров составила 840000 рублей.

Анализ правоприменительной практики, изложенный в Примере № 1 и № 2, на первый взгляд наглядно свидетельствует об отсутствии единого подхода территориальных органов ФАС России по вопросу наложения штрафов за одинаковые нарушения.

Однако следует учесть, что с позиции Постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 г. № 10, составление по результатам одной проведенной проверки одного протокола о нескольких неза-

Таблица 1.
Административная практика применения штрафов за превышение объемов микрозакупок на примере одного должностного лица ГБУЗ «Новозыбковская ЦРБ» (по материалам Брянского УФАС России)

№ п/п	Предмет договора	Сумма договора, руб.	Процент годового объема закупок	Размер штрафа составил, рублей
1	договор № 1167 от 18.11.2014 г. на поставку медикаментов	2 225,79	7,11	30 000
	Постановление о назначении административного наказания по делу № 1188			
2	договор № 2099 от 19.11.2014 г. на поставку медикаментов	55 691,87	7,15	30 000
	Постановление о назначении административного наказания по делу № 1189			
3	договор № 2000 от 19.11.2014 г. на поставку медикаментов	1 050,00	7,15	30 000
	Постановление о назначении административного наказания по делу № 1190			
4	договор № 2001 от 19.11.2014 г. на поставку медикаментов	96 905,00	7,22	30 000
	Постановление о назначении административного наказания по делу № 1191			
5	договор № 2003 от 19.11.2014 г. на поставку медикаментов	63 000,00	7,27	30 000
	Постановление о назначении административного наказания по делу № 1192			
6	договор № 24882 от 25.11.2014 г. на поставку медикаментов	44 940,00	7,30	30 000
	Постановление о назначении административного наказания по делу № 1193			
7	договор № 24881 от 25.11.2014 г. на поставку медикаментов	10 977,48	7,36	30 000
	Постановление о назначении административного наказания по делу № 1194			
8	договор № 140-ЗЧ/1 от 27.11.2014 г. на поставку автомобильных запчастей	69 116,43	7,38	30 000
	Постановление о назначении административного наказания по делу № 1195			
9	договор № 2187 от 03.12.2014 года на поставку медикаментов	16 000,00	7,39	30 000
	Постановление о назначении административного наказания по делу № 1196			
10	договор № 2107 от 03.12.2014 г. на поставку медикаментов	18 200,00	7,42	30 000
	Постановление о назначении административного наказания по делу № 1197			
11	договор № 1231 от 04.12.2014 г. на поставку медикаментов	40 155,00	7,44	30 000
	Постановление о назначении административного наказания по делу № 1198			
12	Договор № 811 от 08.12.2014 г. на поставку хоз. товаров	132 785,10	7,59	30 000
	Постановление о назначении административного наказания по делу № 1200			
13	договор № 1249 от 08.12.2014 г. на поставку медикаментов	85 000,00	7,66	30 000
	Постановление о назначении административного наказания по делу № 1201			
14	Договор № 5 от 09.12.2014 г. на проведение лабораторных анализов	96 390,98	7,66	30 000
	Постановление о назначении административного наказания по делу № 1202			
15	договор № 45742 от 10.12.2014 г. на поставку медикаментов	788,00	7,66	30 000
	Постановление о назначении административного наказания по делу № 1203			

16	договор № 48798 от 12.12.2014 г. на поставку медикаментов	1 665,00	7,67	30 000
	Постановление о назначении административного наказания по делу № 1204			
17	договор № 2290 от 22.12.2014 г. на поставку медикаментов	5 589,60	7,69	30 000
	Постановление о назначении административного наказания по делу № 1205			
18	договор № 2288 от 22.12.2014 г. на поставку медикаментов	29 630,00	7,70	30 000
	Постановление о назначении административного наказания по делу № 1206			
19	договор № 401 от 22.12.2014 г. на поставку медикаментов	15 700,00	7,70	30 000
	Постановление о назначении административного наказания по делу № 1207			
20	договор № 31420 от 23.12.2014 г. на поставку медикаментов	2 000,00	7,70	30 000
	Постановление о назначении административного наказания по делу № 1208			
21	договор № 31335 от 23.12.2014 г. на поставку медикаментов	3 016,58	7,71	30 000
	Постановление о назначении административного наказания по делу № 1209			
22	договор № 406 от 23.12.2014 г. на поставку медикаментов	15 229,65	7,75	30 000
	Постановление о назначении административного наказания по делу № 1210			
23	договор № 407 от 23.12.2014 г. на поставку медикаментов	48 735,00	7,82	30 000
	Постановление о назначении административного наказания по делу № 1211			
24	договор № 32569 от 26.12.2014 г. на поставку медикаментов	90 450,00	7,83	30 000
	Постановление о назначении административного наказания по делу № 1212			
25	договор № 240716636/1 от 29.12.2014 г. на поставку медикаментов	9 222,95	7,84	30 000
	Постановление о назначении административного наказания по делу № 1213			
26	договор № 33279 от 30.12.2014 г. на поставку медикаментов	22 631,44	7,85	30 000
	Постановление о назначении административного наказания по делу № 1214			
27	договор № 32925 от 30.12.2014 г. на поставку медикаментов	8 989,53	7,85	30 000
	Постановление о назначении административного наказания по делу № 1215			

конных действиях (фактах бездействия), каждое из которых образует самостоятельный состав административного правонарушения, само по себе не является существенным нарушением при производстве по делу об административном правонарушении. Вместе с тем, как отмечено в постановлении ФАС Волго-Вятского округа от 27.02.2014 г. по делу № А43-6073/2013, постановлении ФАС Дальневосточного округа по делу № Ф03-2034/2013, по результатам рассмотрения такого протокола может быть вынесено одно постановление по делу об административном правонарушении с назначением наказания по каждому из совершенных правонарушений.

Так, в примере № 1 в Коми УФАС России поступили материалы Печорской межрайонной прокуратуры, объединившие в себе неправомерные действия должностного лица по 4 договорам, а в примере № 2 — проверкой Брянского УФАС

России выявлено и возбуждено 28 самостоятельных административных производств. Соответственно, наложение определенного количества штрафов за незаконные действия (бездействия) связано с определенным количеством протоколов об административных правонарушениях, составляемых уполномоченными должностными лицами при проведении плановых и внеплановых проверок.

В заключение хотелось бы обратить внимание читателей на перспективную возможность судебных обжалований постановлений о наложении штрафов в размерах, не соразмерных тяжести правонарушений. Как следует из определения ВАС РФ от 28.03.2012 г. № ВАС — 3258/12, значительные размеры штрафов (500 000 рублей и более) не соразмерны тяжести правонарушения и не могут считаться адекватной мерой характера совершенного правонарушения. ■