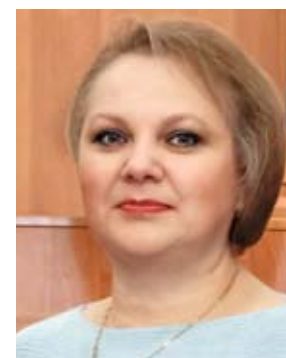


ШТРАФЫ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

КАК УГРОЗА ОТНОШЕНИЯМ,
РЕГУЛИРУЕМЫМ ФЕДЕРАЛЬНЫМ
ЗАКОНОМ № 44-ФЗ



МАКОВЦЕВА
Лариса Александровна,

министр финансов Кировской области

В соответствии с частью 1 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Федеральный закон № 44-ФЗ) данный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок.

Одним из принципов, на котором основывается контрактная система в сфере закупок, в соответствии со статьей 9 Федерального закона № 44-ФЗ, является профессионализм заказчиков.

Согласно части 6 статьи 38 Федерального закона № 44-ФЗ работники контрактной службы, контрактный управляющий должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок.

Приказами Минтруда России от 10.09.2015 г. №№ 625н, 626н утверждены профессиональные стандарты «Эксперт в сфере закупок» и «Специалист в сфере закупок», призванные, в том числе, обеспечить принцип профессионализма заказчика, предусмотренный статьей 9 Федерального закона № 44-ФЗ.

Таким образом, в силу требований Федерального закона № 44-ФЗ заказчик должен иметь в своем штате компетентных специалистов в сфере закупок, способных гарантировать качественное и своевременное обеспечение государственных и муниципальных нужд.

В то же время при очередном мониторинге уровня подготовки специалистов, занимающихся осуществлением закупок, проведенном по результатам тестирования заказчиков Кировской области на предмет уровня знаний Федерального закона № 44-ФЗ, сотрудники министерства финансов

пришли к выводу, что общий уровень профессионализма заказчиков повышается незначительно, несмотря на то, что в каждом текущем году наблюдается снижение количества административных дел по тем нарушениям, которые учитывались при формировании вопросов для тестирования в предыдущем году.

Мы проанализировали субъектный состав участников тестирования — представителей заказчиков из числа лиц, осуществляющих функции члена комиссии по осуществлению закупок, контрактных управляющих, работников контрактной службы — и пришли к выводу, что за три года (с 2014-го по 2016-й) в 219 учреждениях из 309 сменились специалисты, занимающиеся закупочной деятельностью. Такая текучесть кадров вызывает серьезное беспокойство.

В связи с этим мы решили провести опрос среди действующих работников контрактных служб (контрактных управляющих), позволяющий установить причины, побуждающие специалистов сменить род деятельности. В частности, тридцати сотрудникам были заданы следующие вопросы:

- 1) Сколько времени вам потребовалось, чтобы разобраться в возложенных на вас обязанностях контрактного управляющего (работника контрактной службы)?
- 2) Что вызывает сложности в выполнении обязанностей контрактного управляющего (члена контрактной службы), ваши предложения?
- 3) Задумывались ли вы о смене работы в связи с выполнением обязанностей контрактного управляющего (работника контрактной службы)?

Для выполнения обязанностей контрактных управляющих на достаточно хорошем уровне 33 % опрошенных заявили, что им потребовалось от 6 месяцев до 1 года, 57 % — более 1 года!

Основными причинами, вызывающими беспокойство и неудобство в работе контрактного управляющего (члена контрактной службы), 93 % респондентов назвали:

Таблица 1.

Нарушения, связанные с направлением сведений в реестр контрактов

Всего рассмотренных дел	162			
Способ осуществления закупки, осуществление которой привело к нарушению	конкурентные способы		единственный поставщик	
	126		36	
Сумма закупки	до 10 тыс. рублей	от 10 до 100 тыс. рублей	от 100 до 500 тыс. рублей	свыше 500 тыс. рублей
	5	47	67	43
Количество дней просрочки представления информации (документов) в реестр контрактов	до 10 дней	Свыше 60 дней		Свыше 60 дней
	28	70		64
Довод о несвоевременной передаче документов (информации) должностному лицу	10			
Довод о затруднительном материальном положении с приложением соответствующего документа (справка 2-НДФЛ)	40			
Количество обжалованных постановлений, всего	9			
Результаты обжалования постановлений в суде	оставлено в силе		отменено	
	3		6	

- постоянные изменения законодательства о контрактной системе, его несовершенство;
- большие штрафы, предусмотренные за нарушения законодательства о контрактной системе, не сопоставимые с зарплатами и с общественной опасностью совершенных действий контрактных управляющих;
- возложенные функции являются дополнительными к основным должностным обязанностям и при этом отдельно не оплачиваются;
- работа Единой информационной системы в сфере закупок «оставляет желать лучшего» (часто приходится работать после окончания рабочего дня, в том числе по ночам);
- функции, выполняемые работниками контрактных служб, не воспринимаются всерьез другими сотрудниками учреждений, вследствие чего происходят нарушения в сфере закупок;
- отсутствие единообразной практики применения положений Федерального закона № 44-ФЗ.

73 % опрошенных заявили, что периодически думают о смене работы.

Результаты опроса позволили сделать вывод, что принятию решений контрактных управляющих

о смене деятельности предшествуют обстоятельства, заслуживающие внимания.

Следует также учитывать, что новые сотрудники в течение длительного времени не гарантируют заказчику качественное и своевременное обеспечение закупочной деятельности.

После таких результатов мы решили провести анализ собственной деятельности как органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок (далее — контрольный орган в сфере закупок).

В рамках осуществления своих полномочий сотрудники министерства финансов проводят плановые и внеплановые проверки, по результатам которых возбуждаются и рассматриваются дела об административных правонарушениях за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок. Возбуждению и рассмотрению дел также предшествуют акты плановых проверок, направляемые органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок.

Согласно части 1 статьи 23.66 КоАП РФ контрольные органы в сфере закупок рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1–2.1 статьи 7.29; частями

ми 1–4.2, 6–8, 10, 11, 13, 14 статьи 7.30; частью 2 статьи 7.31; статьей 7.31.1; частями 1–6 статьи 7.32; частью 1 статьи 7.32.5; частью 11 статьи 9.16; частью 7 статьи 19.5; статьей 19.7.2 КоАП РФ.

В 2016 году министерством финансов Кировской области как контрольным органом в сфере закупок рассмотрено 459 административных дел по 16 (шестнадцати) различным составам, предусмотренным КоАП РФ.

При этом большая часть дел рассматривалась:

- по фактам нарушения требований статьи 93 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ — несвоевременное представление в Федеральное казначейство сведений и документов, подлежащих включению в реестр контрактов (далее — нарушения, связанные с направлением сведений в реестр контрактов), 162 дела или 35,3 % от общего количества рассмотренных дел.
- по фактам нарушения требований статьи 94 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ в части несвоевременного размещения отчетов об исполнении контрактов (отдельных этапов его исполнения) в Единой информационной системе (далее — нарушения, связанные с размещением отчетов об исполнении контрактов), 116 дел или 25,3 % от общего количества рассмотренных дел.

Следует отметить, что за первое нарушение предусмотрен штраф на должностное лицо в размере 20 000 рублей (ч. 2 ст. 7.31 КоАП РФ); за второе — 15 000 рублей на должностное лицо и 50 000 рублей на юридическое лицо (ч. 1.4 ст. 7.31 КоАП РФ).

Хотели бы отметить, что в реестре контрактов содержится информация, практически полностью идентичная той, что содержится в отчетах об исполнении контрактов.

Предметный анализ правонарушений, связанных с направлением сведений в реестр контрактов, а также с размещением отчетов об исполнении контрактов, отражены в таблицах 1 и 2.

Указанные статистические данные позволяют сделать вывод о том, что большинство административных правонарушений совершено при осуществлении закупок на сумму от 100 до 500 тыс. рублей. При этом достаточно высок процент закупок, осуществленных на сумму до 10 000 рублей (минимальная сумма составила 400 рублей). Количество дней просрочки размещения информации в реестре контрактов в большинстве своем составляло от 10 до 60 суток. Также имеются случаи нарушения сроков на 2 дня.

При указанных обстоятельствах вполне возможна ситуация когда заказчик заключит договор, например, на оказание услуг по водоснабжению

Таблица 2.

Нарушения, связанные с размещением отчетов в ЕИС в сфере закупок

Всего рассмотренных дел	162			
Способ осуществления закупки, осуществление которой привело к нарушению	конкурентные способы		единственный поставщик	
	74		42	
Сумма закупки	до 10 тыс. рублей	от 10 до 100 тыс. рублей	от 100 до 500 тыс. рублей	свыше 500 тыс. рублей
	10	33	45	28
Количество дней просрочки размещения отчетов в ЕИС в сфере закупок	до 10 дней	Свыше 60 дней		Свыше 60 дней
	6	39		71
Довод об отсутствии повышения квалификации в сфере закупок	2			
Довод о затруднительном материальном положении с приложением соответствующего документа (справка 2-НДФЛ)	14			
Количество обжалованных постановлений, всего	9			
Результаты обжалования постановлений в суде	оставлено в силе		отменено	
	1		8	

в соответствии с пунктом 8 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ на сумму 400 рублей. Присутствие оказанные услуги 3 апреля 2017 года. А информация в реестр контрактов о приемке услуги направит только 8 апреля 2017 года, несмотря на то, что последний день для исполнения указанной обязанности был 6 апреля 2017 года. И за данное нарушение получит штраф в размере 20 000 рублей.

В продолжение темы считаем необходимым подчеркнуть следующее.

Федеральным законом от 28.12.2013 г. № 396-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения, которые определили, в числе прочего, что контрактные управляющие, работник контрактной службы, совершившие административные правонарушения, предусмотренные статьями 7.29–7.32, частями 7, 7.1 статьи 19.5, статьей 19.7.2 КоАП РФ, несут административную ответственность как должностные лица.

В то же время большинство контрактных управляющих, работников контрактных служб не относятся к руководящему составу сотрудников заказчика. На практике контрактные управляющие, не обладая организационно-распорядительными или административно-хозяйственными функциями, фактически не могут надлежащим образом организовать выполнение возложенных на них задач.

Так, при рассмотрении одного из дел контрактный управляющий в качестве объяснений по поводу несвоевременного размещения информации о расторжении контракта в реестре контрактов пояснил, что руководитель организации передал ему соглашение о расторжении контракта только через полгода после его подписания. По понятным причинам контрактный управляющий подтвердить свои доводы не мог.

В другом случае, со слов контрактного управляющего (женщины), последняя, пытаясь согласовать документацию об аукционе, подверглась

оскорблению со стороны заместителя руководителя (мужчины), который, используя нецензурную брань, пытался объяснить ей, чтобы та «не отвлекала его разной ерундой».

При этом заработные платы у контрактных управляющих существенно ниже, чем у руководителей, что делает весьма затруднительным оплату таких штрафов.

Так, в отношении одного контрактного управляющего по результатам проведенной проверки рассматривалось три дела об административных правонарушениях. По совокупности статей КоАП РФ общий штраф мог составить 85 000 рублей. Тогда как ежемесячная зарплата контрактного управляющего составляла примерно 10 000 рублей. При этом, как и в других подобных случаях, функции контрактного управляющего были возложены на сотрудника дополнительно к основной работе кассира и бухгалтера.

В качестве причины, способной привести к фиксации административного правонарушения, также можно назвать различные подходы регуляторов, контрольных органов, судов при трактовке одних и тех же норм Федерального закона № 44-ФЗ.

Даже у Минэкономразвития России в свое время имелись диаметрально противоположные ответы, например, что считается этапом поставки товара в целях выполнения обязанности по размещению отчета об исполнении контракта в ЕИС (письма от 30.09.2014 г. № 28и-1889, от 25.04.2014 г. № Д28и-661, от 01.06.2015 г. № Д28и-1496).

В настоящее время существуют различные точки зрения относительно возможности уступить права требования по государственным контрактам у Минфина РФ (письмо от 21.07.2017 г. № 09–04–04/46799) и Верховного суда (обзор Президиума Верховного суда РФ от 28.06.2017 г.). И таких примеров достаточно много.

Следует также отметить, что суды при рассмотрении жалоб на постановления министерства финансов, которыми должностные лица были привлечены к ответственности за нарушения, связанные с направлением сведений в реестр контрактов, а также с размещением отчетов об исполнении контрактов, практически в 80 % случаев заменяли штрафы устными замечаниями. Согласно решениям суды исходили из необходимости соблюдения принципа соразмерности ответственности совершенному деянию. При этом устанавливали, что возбуждением и рассмотрением дела достигались предупредительные цели административного производства, а наложение штрафов имело неоправданно карательный характер.

Однако при рассмотрении подобных административных дел руководствоваться пониманием

происходящего и объявлять устные замечания заказчиком в соответствии со статьей 2.9 КоАП (в определенных случаях) сотрудникам министерства финансов не позволяет позиция прокуратуры, согласно которой незаконно прекращать дела по мотивам малозначительности со ссылкой на отсутствие какого-либо вреда, негативных последствий, поскольку состав административных правонарушений, установленных статьями 7.29–7.32, является формальным и не требует наступления каких-либо последствий.

Таким образом считаем необходимым согласиться с результатами опроса, в том числе признать, что предусмотренные размеры административных штрафов за нарушения законодательства о контрактной системе напрямую влияют на решения контрактных управляющих о смене деятельности, что в свою очередь не способствует гарантиям качественного и своевременного обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Выход из сложившейся ситуации видим в следующем:

1. Уменьшение размеров штрафов по отдельным правонарушениям в сфере закупок, носящих формальный характер, т. е. не несущим вред законным правам и интересам лиц, участвующих в закупке, а также ущерб для средств соответствующих бюджетов (например, за несвоевременное размещение сведений в реестре контрактов штраф должен составлять не больше 1 000 рублей).
2. Исключение контрактных управляющих, работников контрактных служб из субъектов правоотношений, которые в определенных случаях несут административную ответственность как должностные лица, или наделение их организационно-распорядительными полномочиями для исполнения ими соответствующих функций.
3. Либо, соблюдая принцип профессионализма, установленный Федеральным законом № 44-ФЗ, у контрактного управляющего должны быть основными должностные обязанности, установленные статьей 38 Федерального закона № 44-ФЗ, и он не должен отвлекаться на исполнение иных должностных обязанностей.

При решении вопроса о пересмотре размеров административных штрафов также хочется вспомнить о положениях КоАП РФ, согласно которым субъектам малого предпринимательства за первые совершенные административные правонарушения, выявленные в ходе осуществления контроля, административное наказание в виде административного штрафа в определенных случаях подлежит замене на предупреждение. ■

ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНТРАКТНОГО УПРАВЛЯЮЩЕГО

