

УДК 342.9

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-2-77-81

О СОРАЗМЕРНОСТИ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОБЩЕСТВЕННОМУ ВРЕДУ, ПРИЧИНЯЕМОМУ НАРУШЕНИЯМИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПКАХ

КОЖЕВНИКОВ Владимир Валентинович*

✉ kta6973@rambler.ru

Пр. Мира, 55а, г. Омск, 644077, Россия

ЛАВРОВ Юрий Борисович[^]

✉ y.b.lavrov@gmail.com

Пр. Мира, 55а, г. Омск, 644077, Россия

Аннотация. Авторы статьи рассматривают институт административной ответственности как необходимое правовое средство реализации государственной политики по вопросам публичных закупок. В работе проанализирована административная практика привлечения к административной ответственности в сфере публичных закупок. Резюмируется необходимость совершенствования норм КоАП РФ, касающихся административной ответственности за нарушение законодательства о публичных закупках, за счет приведения их санкций в соответствие с последствиями таких нарушений.

Ключевые слова: публичные закупки, контрактная система в сфере закупок, административная ответственность, административная практика, государственный контроль в сфере закупок.

On the Proportionality of Measures of Administrative Responsibility to Public Harm Caused by Violations of the Law on Public Procurement

Kozhevnikov Vladimir V.**

✉ kta6973@rambler.ru

55a Mira pr., Omsk, 644077, Russia

Lavrov Yuri B.^

✉ y.b.lavrov@gmail.com

55a Mira pr., Omsk, 644077, Russia

Abstract. The Authors of the article consider the institution of administrative responsibility as a necessary legal tool for implementing state policy on public procurement issues. The paper analyzes the administrative practice of bringing to administrative responsibility in the sphere of public procurement. The necessity of improving the norms of the Code of the Russian Federation of Administrative Responsibility concerning administrative responsibility for violating the law on public procurement is summarized, by bringing their sanctions in line with the consequences of such violations.

Key words: public procurement, contractual system in the field of procurement, administrative responsibility, administrative practice, state control in the procurement sphere.

* Профессор кафедры теории и истории государства и права Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского, доктор юридических наук, профессор.

[^] Преподаватель кафедры теории и истории государства и права Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского, директор Центра правовой поддержки «Тендер», кандидат юридических наук.

** Professor of the Department of Theory and History of State and Law of Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Legal Sciences, Professor.

^{^^} Lecturer of the Department of Theory and History of State and Law of Dostoevsky Omsk State University, Director of Center of the Legal Support «Tender», Candidate of Legal Sciences.

Политические и экономические преобразования в России обусловили необходимость формирования системы юридических норм, регламентирующих порядок осуществления закупок для обеспечения публичных нужд. Несмотря на то что современное российское законодательство не содержит в себе определение понятия «публичные закупки», представляется возможным охарактеризовать его через ряд признаков, свойственных системе общественных отношений, регулируемых Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ (далее – Закон о контрактной системе, 44-ФЗ) и Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»² (далее – Закон о закупках, 223-ФЗ).

Критерий публичности закупок, проводимых в соответствии с названными нормативными правовыми актами, вытекает из содержания юридических норм, на которых строится система таких закупок, и проявляется в следующем.

Во-первых, на законодательном уровне обеспечена прозрачность закупок для публичных нужд на этапах их планирования, определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и исполнения договоров за счет выполнения заказчиками регистрационных действий на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок³ (далее – ЕИС). Во-вторых, заказчики, обеспечивая собственные нужды в соответствии с нормами 44-ФЗ и 223-ФЗ, способствуют достижению общественно значимых целей, направленных на развитие конкуренции, а также поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства. И в-третьих, правовое регулирование публичных закупок строится в значительной степени на императивном методе, проявление которого выражается в существовании разветвленной системы государственного контроля за осуществлением закупок и наличии административной ответственности за нарушения соответствующих норм.

Правонарушения в сфере публичных закупок, за которые предусмотрена административная ответственность, содержатся в ст.ст. 7.29–7.32.1,

7.32.3, чч. 7, 7.1–7.2, ст. 19.5, ст. 19.7.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ, Кодекс). Необходимо отметить, что субъектный состав по данным правонарушениям достаточно широк. Так, согласно ст. 2.4 КоАП РФ наряду с юридическими лицами – заказчиками по 44-ФЗ и 223-ФЗ к административной ответственности за правонарушения в сфере публичных закупок могут быть привлечены и их должностные лица: члены комиссий по осуществлению закупок, контрактные управляющие, работники контрактной службы, а также иные лица, на которых возложены функции по организации и осуществлению закупок.

Анализируя динамику развития законодательства об административной ответственности, можно отметить тенденцию к увеличению количества составов правонарушений в сфере публичных закупок [8, с. 46–56]. В частности, современная редакция Кодекса предусматривает ответственность в том числе и за несоблюдение порядка приемки результатов исполнения договора (чч. 8–10 ст. 7.32 КоАП РФ), вопросы осуществления которой ранее традиционно рассматривались исключительно сквозь призму гражданско-правовых обязательств сторон договора.

Усиление административно-правовых начал в законодательстве о публичных закупках является одной из предпосылок создания экономически эффективной и конкурентной системы обеспечения публичных нужд. При этом институт административной ответственности видится необходимым правовым средством реализации государственной политики по вопросам публичных закупок, а сама административная ответственность выступает «в качестве одного из рычагов деятельности исполнительной власти, правовых средств достижения ею позитивных социально-экономических результатов» [4, с. 184–185; 5, с. 57].

Однако избранная законодателем методика определения соразмерности административных наказаний за подобные правонарушения не является безупречной. Аксиоматично, что одним из общих принципов любого вида юридической ответственности является соразмерность между

¹ *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2013. № 14, ст. 1652.

² *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2011. № 30, ч. 1, ст. 4571.

³ *Официальный сайт Единой информац. системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения гос. и муницип. нужд.* URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>

совершенным нарушением и мерой ответственности [1, с. 91]. При этом административно-правовые санкции за правонарушения в области публичных закупок далеко не всегда соответствуют тому общественному вреду, который образуется в результате их совершения. В частности, предусмотренное ч. 14 ст. 7.30 КоАП РФ нарушение сроков, установленных Законом о контрактной системе, для подписания протоколов при проведении конкурентных процедур закупок более чем на два рабочих дня влечет за собой наложение административного штрафа на должностных лиц в размере тридцати тысяч рублей. При этом последствия данного административного правонарушения зачастую имеют формальный характер и не затрагивают права участников закупок.

Подобные правонарушения нередко выявляются в ходе внеплановых проверок, проводимых контрольными органами в сфере закупок. Так, согласно решению ФАС России от 8 июня 2015 г. по делу № К-685/15 действия аукционной комиссии заказчика, выразившиеся в несоблюдении сроков составления и подписания протокола подведения итогов аукциона, нарушают ч. 5 ст. 69 Закона о контрактной системе и содержат признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена ч. 14 ст. 7.30 КоАП РФ⁴.

КоАП РФ содержит в себе еще более значительные штрафные санкции за нарушения в сфере публичных закупок, применение которых демонстрирует практика деятельности антимонопольных органов. В соответствии с ч. 5 ст. 7.32.3 КоАП РФ неразмещение в ЕИС информации, опубликование которой предусмотрено Законом о закупках, влечет за собой наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати до пятидесяти тысяч рублей, а на юридических лиц – от ста до трехсот тысяч рублей.

Данные правонарушения не являются редкостью в правоприменительной практике. Административные штрафы в размере ста тысяч

рублей за неразмещение информации в плане закупок были назначены ФГУП *** постановлением ФАС России от 18 мая 2016 г. по делу № 223ФЗ-254/15/АК369-16⁵ и ПАО *** постановлением ФАС России от 17 февраля 2016 г. по делу № 223ФЗ-128/15/АК126-16⁶. Аналогичного размера штраф был возложен постановлением ФАС России от 4 августа 2015 г. по делу № 223ФЗ-85/15/АК408-15 на ФГУП *** за неразмещение в ЕИС изменений, вносимых в положение о закупке⁷. Постановлением ФАС России от 2 июня 2015 г. по делу № 223ФЗ-105/14/АК262-15 за несоблюдение требований к содержанию протокола, составленного в ходе закупки, ОАО *** был назначен штраф в размере трехсот тысяч рублей⁸.

В свете того что административные штрафы за правонарушения в области публичных закупок отличаются достаточно большим размером, особую актуальность приобретает вопрос противоречивости административной практики применения законодательства о публичных закупках. Например, своим решением УФАС России по Омской области от 23 октября 2015 г. № РНП-55-181/2015 определило необходимость декларирования участником закупки своего соответствия требованиям, установленным пп. 3–5, 7–9 ч. 1 ст. 31 Закона о контрактной системе, посредством дословного перечисления этих формулировок из закона⁹. Заняв диаметрально противоположную позицию, УФАС России по Новгородской области в своем решении от 17 апреля 2016 г. № 2234/03 признало, что участник закупки может представить такую декларацию как в форме отдельного документа в качестве приложения ко второй части заявки, так и в электронной форме на сайте электронной торговой площадки¹⁰.

Такая противоречивость административной практики создает ситуацию правовой неопределенности для участников отношений, регулируемых законодательством о публичных закупках. Получается, что вопрос о правомерности или неправомерности допуска либо отклонения заявки поставлен в зависимость от трактовки нормы

⁴ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ URL: <http://novgorod.fas.gov.ru/solution/11044>

о декларировании требований к участникам закупки. Несомненно, что подобное положение дел вызывает стойкое непонимание требований законодательства о публичных закупках как специалистами заказчиков по закупкам, так и потенциальными поставщиками (подрядчиками, исполнителями) [6, 7].

Более того, для членов аукционной комиссии ошибка в принятом решении о допуске к участию в закупке может повлечь за собой административную ответственность. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 7.30 КоАП РФ действия члена комиссии, заключающиеся в отказе в допуске к участию в аукционе по основаниям, не предусмотренным Законом о контрактной системе, или признание заявки на участие в аукционе соответствующей требованиям документации об аукционе в случае, если участнику, подавшему такую заявку, должно быть отказано в допуске, влекут за собой наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 1 % начальной (максимальной) цены контракта, но не менее пяти и не более тридцати тысяч рублей.

Бесспорно, что закупки, проводимые в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе и Законом о закупках, на сегодняшний день нуждаются в последовательном и одновременно уместном укреплении публично-право-

вого элемента, который не должен преобладать над диспозитивностью договорных отношений, являющейся основой существования нормального гражданского оборота [2, с. 198]. Тем не менее штрафные санкции по ряду административных правонарушений, связанных с порядком осуществления публичных закупок, далеко не всегда соразмерны общественному вреду, который образуется в результате их совершения. На наш взгляд, такой подход законодателя делает административную ответственность за указанные правонарушения избыточно карательной.

Анализ административной практики показывает, что у контролирующих органов в сфере закупок отсутствует единый подход в трактовке законодательства о публичных закупках, а это, в свою очередь, ставит вопрос о привлечении к административной ответственности в зависимости от усмотрения соответствующего антимонопольного органа. Все это в совокупности может повлечь за собой ограничения законных прав и интересов работников, занятых в сфере публичных закупок. В таких условиях существует необходимость совершенствования норм КоАП РФ, касающихся административной ответственности за нарушение законодательства о публичных закупках, за счет разумного смягчения их санкций.

Список литературы

1. Кожевников В. В., Лавров Ю. Б. Возмещение затрат, связанных с обучением работника: проблемы определения размера // Современное право. 2013. № 7. С. 89–92.
2. Лавров Ю. Б. Диспозитивность как отраслевая особенность гражданско-правовых норм // Вестник Омского университета. Сер.: Право. 2013. № 2. С. 197–198.
3. Павелкин А. Усиление ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе // Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений. 2016. № 8. С. 46–56.
4. Соловей Ю. П. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: старые и новые проблемы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сб. ст. М. : Моск. ун-т МВД России, 2003. С. 183–185.
5. Соловей Ю. П. Российское законодательство об административной ответственности нуждается в совершенствовании // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 2. С. 56–63.
6. Юрицин А. Е., Лавров Ю. Б. Проблемы определения наименования места происхождения товара при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд // Вестник Омской юридической академии. 2015. № 1 (26). С. 20–24.
7. Юрицин А. Е., Лавров Ю. Б. Процессуальные аспекты привлечения юридических лиц к административной ответственности за включение в договор условий, ущемляющих права потребителей // Актуальные вопросы публичного права. 2013. № 2 (14). С. 62–69.

References

1. Kozhevnikov V. V., Lavrov Yu. B. Vozmeshchenie zatrat, svyazannykh s obucheniem rabotnika: problemy opredeleniya razmera [Compensation of Expenses Associated with Employee Training: Problems of Sum Estimating]. *Sovremennoe pravo – Modern Law*, 2013, no. 7, pp. 89–92.
2. Lavrov Yu. B. Dispozitivnost' kak otraslevaya osobennost' grazhdansko-pravovykh norm [Dispositivity as a Branch Feature of Civil Law Norms]. *Vestnik Omskogo universiteta. Ser.: Pravo – Herald of Omsk University. Series "Law"*, 2013, no. 2, pp. 197–198.
3. Pavelin A. Usilenie otvetstvennosti za narushenie zakonodatel'stva o kontraktnoi sisteme [Increasing Responsibility for the Violation of the Law on the Contract System]. *Revizii i proverki finansovo-khozyaistvennoi deyatel'nosti gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) uchrezhdenii* – Revisions and Audit of Financial and Economic Activities of State (Municipal) Institutions, 2016, no. 8, pp. 46–56.

4. Solovei Yu. P. Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh: starye i novye problemy [Code of the Russian Federation on Administrative Responsibility: Old and New Problems]. *Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-protsessual'nogo prava – Actual Problems of Administrative and Administrative Procedural Law*. Moscow, Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publ., 2003, pp. 183–185.

5. Solovei Yu. P. Rossiiskoe zakonodatel'stvo ob administrativnoi otvetstvennosti nuzhdaetsya v sovershenstvovanii [Russian Law on Administrative Responsibility Is In Need of Improvement]. *Vestnik Universiteta im. O. E. Kutafina (MGYuA) – Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 2014, no. 2, pp. 56–63.

6. Yuritsin A. E., Lavrov Yu. B. Problemy opredeleniya naimenovaniya mesta proiskhozhdeniya tovara pri osushchestvlenii zakupok dlya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd [The Problems of Geographical Indication of Goods in Procurement to Meet State and Municipal Requirements]. *Vestnik Omskoi iuridicheskoi akademii – Vestnik of the Omsk Law Academy*, 2015. no. 1 (26), pp. 20–24.

7. Yuritsin A. E., Lavrov Yu. B. Protsessual'nye aspekty privlecheniya yuridicheskikh lits k administrativnoi otvetstvennosti za vklyuchenie v dogovor uslovii, ushchemlyayushchikh prava potrebiteli [Procedural aspects of bringing legal persons to administrative responsibility for inclusion to a treaty conditions infringing on the rights of consumers]. *Aktual'nye voprosy publichnogo prava – The Topical Issues of Public Law*, 2013, no. 2 (14), pp. 62–69.