

высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зав. кафедрой

_____ С.В. Чердаков

«_____» _____ 2018 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Административная ответственность за нарушение законодательства
Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок

Исполнитель

студент группы 421-узб

Т.Е. Катричевой

Руководитель

ст.преподаватель

Д.С. Васильева

Нормоконтроль

О.В. Громова

Благовещенск 2018

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой

_____ С.В. Чердаков

« ____ » _____ 2018 г.

З А Д А Н И Е

К выпускной квалификационной работе студента Катричевой Татьяны Евгеньевны

1. Тема выпускной квалификационной работы: Административная ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок (утверждена приказом от 29.03.2017 г. №678-уч)
2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта): 01 февраля 2018 года.
3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): Понятие и виды ответственности за нарушение законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. Контрольный орган в сфере закупок. Состав административного правонарушения в сфере закупок. Проблемные вопросы реализации административной ответственности в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.
5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет
6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет
7. Дата выдачи задания: 15 июня 2017 года.

Руководитель выпускной квалификационной работы: Васильева Дарима Содномовна, старший преподаватель.

Задание принял к исполнению (дата): 15 июня 2017 года _____
(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 64 с., 53 источника.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ, ИСПОЛНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРАКТА, АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в рамках реализации контрактной системы в сфере закупок.

Предмет исследования – законодательство Российской Федерации и иные нормативные правовые акты о контрактной системе в сфере закупок, Кодекс РФ об административных правонарушениях.

Цель исследования – изучение административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

Методологической основой данного исследования послужили такие методы познания как исторический, сравнительно-правовой, формально-логический. Материалом для написания данной работы послужили нормативные правовые акты, регламентирующие государственные и муниципальные закупки в Российской Федерации, научная литература, статьи и публикации на электронных ресурсах.

В процессе работы была дана правовая характеристика правонарушений связанных с применением Федерального закона № 44-ФЗ; охарактеризованы особенности административной ответственности за нарушение требований Федерального закона №44-ФЗ; выявлены проблемы института административной ответственности за нарушение требований Федерального закона №44-ФЗ.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Ответственность за нарушение законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок	8
1.1 Понятие и виды ответственности за нарушение законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок	8
1.2 Контрольный орган в сфере закупок	16
2 Административная ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок	20
2.1. Состав административного правонарушения в сфере закупок	20
2.2 Особенности административной ответственности заказчиков за нарушение порядка осуществления закупок у субъектов малого предпринимательства и (или) социально ориентированных некоммерческих организаций	29
2.3 Особенности административной ответственности за нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц	41
3 Проблемные вопросы реализации административной ответственности в сфере закупок	46
Заключение	55
Библиографический список	57

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

ЕИС – единая информационная система;

КоАП РФ – Кодекс об административных правонарушениях РФ;

СМП – субъекты малого предпринимательства;

СО НКО – социально ориентированная некоммерческая организация;

УФАС – Управление Федеральной антимонопольной службы;

ФАС – Федеральная антимонопольная служба.

ВВЕДЕНИЕ

Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд целенаправленно формируется в нашем государстве уже с прошлого века.

Учитывая, что определяющими подходами и принципами контрактной системы в сфере закупок товаров работ услуг для государственных и муниципальных нужд является повышение эффективности и результативности осуществления закупок, предотвращения коррупции и злоупотреблений на каждом этапе закупки, как сопутствующая система процесса закупок, по определению формируется система мониторинга, аудита и контроля. Эта комплексная система вписывается в принципы достижения эффективности, которыми руководствуется законодатель.

В частности, вводятся новые мероприятия, направленные на оценку обоснованности осуществления закупок, которые являются абсолютно самостоятельными процессами по мере своей завершенности, но в это же время каждое из них предваряет следующее или подготавливает новую ступень развития понимания нормативных правовых подходов по определенным вопросам и подходов к контролю этих процессов со стороны государства и общественности.

Так, с 1 января 2014 г. государственные (муниципальные) учреждения при осуществлении закупок обязаны руководствоваться Федеральным законом № 44-ФЗ¹. За несоблюдение или нарушение норм данного Закона при осуществлении закупочной деятельности для сторон, в ней участвующих, предусмотрена административная ответственность.

Законодатель ужесточил ответственность за правонарушения в сфере государственных закупок, что, по его мнению, должно положительно сказаться на соблюдении требований законодательства, привести к уменьшению коррупции

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2016) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (с изм. и доп. от 09.01.2017) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. ст. 1652.

в сфере размещения заказов для государственных и муниципальных нужд, увеличению конкуренции на торгах и при проведении запросов котировок. Вне зависимости от того, когда было совершено административное правонарушение привлечение к ответственности является обязательным. Нормы КоАП РФ применяются в зависимости от момента совершения правонарушения, то есть не имеет значение время выявления совершенного правонарушения.

Среди ученых, уделивших особое внимание административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, можно назвать труды отечественных ученых: С.В. Новиков, В.А. Тихонов, А.А. Храмкин, О.М. Воробьева, А.В. Ермакова и др. В то же время, следует отметить, что большинство исследований перечисленных авторов, свидетельствует о необходимости дальнейшего, более тщательного исследования проблемы административных правонарушений в сфере закупок.

Объектом исследования в настоящей работе выступают общественные отношения, возникающие в рамках реализации контрактной системы в сфере закупок.

Предмет исследования – законодательство Российской Федерации и иные нормативные правовые акты о контрактной системе в сфере закупок, КоАП РФ.

Цель исследования – изучение административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

Задачи исследования:

- 1) рассмотреть понятие и виды ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок;
- 2) определить деятельность контрольного органа в сфере закупок;
- 3) раскрыть правонарушение как основание административной ответственности;
- 4) выявить состав административного правонарушения как основание ад-

министративной ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок;

5) изучить административную ответственность должностных и юридических лиц за нарушения законодательства в сфере закупок;

б) исследовать проблемные вопросы производства по делам об административных правонарушениях в сфере закупок.

Методологической основой данного исследования послужили такие методы познания как сравнительно-правовой, формально-логический и другие.

Нормативно-правовая база исследования представлена КоАП РФ, УК РФ, Федеральным законом от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

1 ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ О Контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

1.1 Понятие и виды ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок

Государственные закупки – один из действенных инструментов управления экономикой в целом и научно-исследовательской деятельностью в частности. Закупки занимают значительное место в затратной части бюджета страны и именно поэтому жестко регламентированы.

Под государственными закупками понимается, в частности, выполнение государством разнообразных функций, направленных на сокращение расходов государственного бюджета, повышение централизованной управляемости, предотвращение неконтролируемых затрат и издержек, управление материальными потоками в соответствии с рыночными отношениями. Посредством государственных контрактов многие государства решают, в том числе, свои социально-экономические проблемы, обеспечивают проведение научных исследований, создание и внедрение новых технологий и разработок. Государственные закупки – это приобретение на бюджетные средства товаров, услуг и работ на свободном рынке для удовлетворения государственных и муниципальных нужд².

Статьей 107 Федерального закона от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предусмотрено, что, лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок,

² Новиков С.В., Тихонов В.А. Нормативно-правовые основы системы государственных закупок // Актуальные вопросы экономики и современного менеджмента: сборник научных трудов по итогам III международной научно-практической конференции. Самара. 2016. С.51-53

несут гражданско-правовую, дисциплинарную, административную, а также уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. В рамках регламентации ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок в данной статье лишь перечислены выделяемые федеральным законодателем традиционные виды юридической ответственности - гражданско-правовая, дисциплинарная, уголовная и административная.

Стоит отметить, что на сегодняшний день в Уголовном кодексе Российской Федерации не закреплён состав преступления, который предусматривал бы ответственность за преступления в сфере государственных закупок. Чаще всего такие деяния квалифицируются как мошенничество, злоупотребление или превышение должностными полномочиями, реже - как служебный подлог или получение взятки.

Особо стоит отметить статью 285.1. Уголовного кодекса РФ, которая, к сожалению, в последнее время набирает все большую «популярность».

В соответствии с данной статьей, нецелевое расходование бюджетных средств - это расходование должностным лицом бюджетных средств на цели, которые не соответствуют условиям их получения, определенным утвержденными бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, который служит основанием для получения бюджетных средств. Совершение данного преступления в крупном размере, влечет за собой одно из следующих наказаний:

- штраф в размере от 100 до 300 тысяч рублей либо в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 1 года до 2 лет;
- принудительные работы на срок до 2 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет либо без такового;
- арест на срок до 6 месяцев;
- лишение свободы на срок до 2 лет с лишением права занимать опреде-

ленные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет либо без такового³.

Совершение того же деяния группой лиц по предварительному сговору или в особо крупном размере наказывается штрафом в размере от 200 до 500 тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от 1 года до 3 лет; либо принудительными работами на срок до 5 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет либо без такового; лишением свободы на срок до 5 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет либо без такового.

В соответствии с уголовным законодательством, крупный размер - сумма бюджетных средств, которая превышает 1 500 000 рублей, а особо крупный размер - 7 500 000 рублей.

С учетом тех видов уголовной ответственности, которые предусмотрены в нашем законодательстве на сегодняшний день, возможно, стоит задуматься о криминализации такого деяния, как «заключение для нужд государства заведомо невыгодного контракта»⁴, тем более что другими исследователями уже предлагались подобные нововведения.

Помимо уголовной ответственности, лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, несут также гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность.

Гражданско-правовая ответственность - применение к правонарушителю установленных законом или договором мер воздействия, влекущих для него невыгодные последствия имущественного характера (возмещение убытков, уплаты неустойки, возмещение вреда) – материальная ответственность. Привлечение к гражданско-правовой ответственности осуществляется посредством предъяв-

³ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. ст. 2954.

⁴ Гук Д.В. К вопросу о дополнительной криминализации в УК РФ нарушений законодательства при осуществлении госзакупок // Юридическая наука. 2013. № 2. С. 40-44.

ления в суд пострадавшей стороной иска к виновному лицу. Так, часть 2 статьи 107 Федерального закона № 44-ФЗ предусматривает такую гражданско-правовую ответственность операторов электронных площадок и их должностные лица, которая выражается в обязанности возместить убытки, причиненные их неправомерными действиями по разглашению информации, полученной в ходе проведения электронных аукционов.

Дисциплинарная ответственность лиц, виновных в нарушении законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок выражается в наложении дисциплинарных взысканий за неисполнение или ненадлежащее исполнение контрактным управляющим, работником контрактной службы обязанностей по реализации законодательства о контрактной системе.

Наиболее распространенные формы такого вида ответственности за некорректное осуществление должностным лицом процедуры государственных закупок – это выговор, замечание и увольнение как крайняя форма взыскания в данном случае.

Сложность привлечения сотрудника организации к дисциплинарной ответственности состоит в том, что она возможна лишь при условии, если будет доказано, что работнику действительно давался приказ или поручение исполнения законодательства о контрактной системе, т.е. данное лицо было назначено контрактным управляющим или работником контрактной службы.

Основным видом ответственности за нарушения законодательства о закупках является административная ответственность, предусмотренная КоАП РФ (статьи 7.29.3; ст. 7.30; 7.31; 7.31.1; 7.32; 7.32.1).

Стоит отметить, что в связи с вступлением в силу с 1 января 2014 г. нового Федерального закона, регламентирующего деятельность в сфере закупок, большая часть изменений в КоАП РФ была внесена только 28 декабря 2013 года Федеральным законом № 396-ФЗ⁵.

⁵ Федеральный закон от 28.12.2013 № 396-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2013. № 52 (часть I). ст. 6961.

Необходимо отметить, что КоАП РФ дополняется новыми составами административных правонарушений в сфере закупок. Так, с целью предотвращения нарушений на стадиях планирования и исполнения контракта был принят Федеральный закон от 03.07.2016 № 318-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – Федеральный закон № 318-ФЗ)⁶. Им установлена административная ответственность за нарушение Закона о контрактной системе при планировании и нормировании закупок, исполнении контракта, а также за нарушение порядка размещения информации о закупках в ЕИС в сфере закупок.

Согласно введенной Федеральным законом № 318-ФЗ и ч. 3 ст. 7.29.3 КоАП РФ⁷ нарушение срока утверждения плана закупок, плана-графика закупок (вносимых в эти планы изменений) или срока размещения плана закупок, плана-графика закупок (вносимых в эти планы изменений) в единой информационной системе в сфере закупок влечет наложение на должностных лиц административного штрафа в размере от 5 000 до 30 000 руб.

Положения ст. 7.30 КоАП РФ дополнены тремя частями, устанавливающими административную ответственность за нарушение порядка размещения информации в ЕИС в сфере закупок. Так, в случае размещения в ЕИС в сфере закупок извещения об осуществлении закупки или направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) ранее десяти календарных дней со дня внесения изменений в план-график в отношении данной закупки на должностное лицо будет наложен административный штраф в размере 30 000 руб. (ч. 1.5 ст. 7.30 КоАП РФ)⁸.

В силу введенной ч. 1.6 ст. 7.30 КоАП РФ размещение в ЕИС в сфере закупок извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в слу-

⁶ Федеральный закон от 03.07.2016 № 318-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" // Собрание законодательства РФ. 2016. № 27 (часть II). ст. 4251.

⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016, с изм. и доп. от 29.01.2017) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). ст. 1.

⁸ Гусев А. Об ответственности за нарушения при планировании закупок и исполнении контракта // Силловые министерства и ведомства: бухгалтерский учет и налогообложение. 2016. №9.

чае, если информация о такой закупке не включена в план-график, влечет наложение на должностных лиц административного штрафа в размере 30 000 руб.

Также размещение в ЕИС в сфере закупок извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в случае, если было вынесено предписание о признании названной закупки необоснованной и если нарушение, указанное в предписании, не устранено, наказывается для должностных лиц административным штрафом в размере 30 000 руб. (ч. 1.7 ст. 7.30 КоАП РФ).

Согласно ст. 20 Закона о контрактной системе Правительство РФ имеет право устанавливать случаи проведения обязательного общественного обсуждения закупок и его порядок. Данное положение вступило в силу 01.01.2017 г. Такое обсуждение будет начинаться с даты размещения в ЕИС планов закупок, содержащих информацию о закупках, подлежащих обязательному общественному обсуждению, и заканчиваться не позднее срока, до истечения которого определение поставщика (подрядчика, исполнителя) может быть отменено заказчиком.

Нарушение порядка или сроков проведения обязательного общественного обсуждения закупок, либо его не проведение влечется наложением административного штрафа на должностных лиц в размере 30 000 руб. (ч. 3 ст. 7.29.3 КоАП РФ)⁹.

Исполнение контракта включает в себя комплекс мер, реализуемых после его заключения и направленных на достижение целей осуществления закупки путем взаимодействия заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в соответствии с гражданским законодательством и названным законом, в том числе приемку поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, предусмотренных контрактом, включая проведение экс-

⁹ Гусев А. Об ответственности за нарушения при планировании закупок и исполнении контракта // Силовые министерства и ведомства: бухгалтерский учет и налогообложение. 2016. № 9.

пертизы поставленного товара, результатов выполненной работы, оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта (п. 1 ч. 1 ст. 94 Закона о контрактной системе).

Так, для проверки предоставленных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) результатов, предусмотренных контрактом, в части их соответствия условиям контракта заказчик обязан провести экспертизу. Экспертизу результатов, предусмотренных контрактом, может проводить заказчик своими силами, или к ее проведению могут привлекаться эксперты, экспертные организации на основании контрактов, заключенных в соответствии с Законом о контрактной системе (ч. 3 ст. 94 этого закона).

На основании ч. 4 ст. 94 Закона о контрактной системе заказчик обязан привлекать экспертов, экспертные организации к проведению экспертизы поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги, если закупка осуществляется у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), за исключением случаев, предусмотренных п. 1 – 9, 14, 15, 17 – 23, п. 24 (только при осуществлении закупок для обеспечения федеральных нужд), п. 25, 26, 28 – 30, 32, 33, 36 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе.

Таким образом, заказчик обязан проводить экспертизу поставленного товара, результатов выполненной работы, оказанной услуги своими силами (силами своих сотрудников) или с привлечением экспертов, экспертных организаций.

Согласно введенной ч. 8 ст. 7.32 КоАП РФ несоблюдение требований законодательства РФ и иных нормативных правовых актов РФ о контрактной системе в сфере закупок о проведении экспертизы поставленного товара, результатов выполненной работы, оказанной услуги или отдельных этапов исполнения контракта в случае, если в соответствии с законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок к проведению такой экспертизы заказчик обязан привлечь экспертов, экспертные организации, грозит наложением на

должностных лиц административного штрафа в размере 20 000 руб.¹⁰

В силу ч. 7 ст. 94 Закона о контрактной системе приемка результатов отдельного этапа исполнения контракта, а также поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги осуществляется в порядке и в сроки, которые установлены контрактом, и оформляется документом о приемке, который подписывается заказчиком (в случае создания приемочной комиссии подписывается всеми ее членами и утверждается заказчиком), либо поставщику (подрядчику, исполнителю) в те же сроки заказчик направляет в письменной форме мотивированный отказ от подписания такого документа.

Не составление же документов о приемке поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги или отдельных этапов поставки товара, выполнения работы, оказания услуги либо не направление мотивированного отказа от подписания таких документов в случае отказа от их подписания теперь влечет наложение на должностных лиц административного штрафа в размере 20 000 руб. (ч. 9 ст. 7.32 КоАП РФ).

Кроме того, в силу ч. 10 ст. 7.32 КоАП РФ приемка поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги или отдельного этапа исполнения контракта в случае несоответствия этих товара, работы, услуги либо результатов выполненных работ условиям контракта, если выявленное несоответствие не устранено поставщиком (подрядчиком, исполнителем) и привело к дополнительному расходованию средств соответствующего бюджета бюджетной системы РФ или уменьшению количества поставляемых товаров, объема выполняемых работ, оказываемых услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, наказывается для должностных лиц административным штрафом в размере от 20 000 до 50 000 руб.¹¹

Необходимо отметить, что согласно ст. 2.4 КоАП РФ меры административной ответственности применяются к должностному лицу в случае соверше-

¹⁰ Ларцева Л.Л. Правила и учет обеспечения заявок и исполнения контракта // Учреждения культуры и искусства: бухгалтерский учет и налогообложение. 2014. № 10. С. 25.

¹¹ Ларцева Л.Л. Правила и учет обеспечения заявок и исполнения контракта // Учреждения культуры и искусства: бухгалтерский учет и налогообложение. 2014. № 10. С. 25.

ния им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Под должностным подразумевается лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в ВС РФ, других войсках и воинских формированиях РФ.

При этом, примечанием к статье 2.4 КоАП РФ указано, что лица, осуществляющие функции члена комиссии по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, 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.

Исходя из текста Письма ФАС от 23 января 2014 г. № ИА/2111/14 привлечение к административной ответственности осуществляется на основании того закона, который был действителен на момент совершения рассматриваемого правонарушения (речь идет, о законах 44-ФЗ и 94-ФЗ)¹².

Отметим, что нормы КоАП РФ в отношении государственных закупок до 01 января 2014 г. и после этой даты неодинаковы, поэтому определение временного промежутка, в котором имело место нарушение процедуры госзаказа, имеет принципиальное значение.

1.2 Контрольный орган в сфере закупок

26 августа 2013 года было принято Постановление Правительства РФ №728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной

¹² Письмо ФАС России от 23.01.2014 № ИА/2111/14 "По вопросу применения норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при привлечении лиц к административной ответственности за нарушения, допущенные при размещении заказов" // Официальные документы в образовании. 2014. №17.

власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»¹³. В соответствии с данным Постановлением федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, является Федеральная антимонопольная служба (далее - ФАС). Также определено, что Федеральная служба по оборонному заказу является федеральным органом исполнительной власти, который уполномочен на осуществление функций по контролю и надзору в сфере государственного оборонного заказа и в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, которые не относятся к государственному оборонному заказу и сведения о которых составляют государственную тайну¹⁴.

В соответствии с частью 1 статьи 23.66 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, контрольный орган в сфере закупок рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1 - 2.1 статьи 7.29, частями 1 - 4, 6 - 8, 10, 11, 13, 14 статьи 7.30, частью 2 статьи 7.31, статьями 7.31.1, 7.32, частью 11 статьи 9.16 (за исключением сферы государственного оборонного заказа и сферы государственной тайны), частью 7 статьи 19.5, статьей 19.7.2 (за исключением сферы государственного оборонного заказа и сферы государственной тайны).

Частью 2 статьи 23.66 КоАП РФ установлено, что рассматривать дела об административных правонарушениях от имени контрольного органа вправе следующий ряд лиц:

¹³ Постановление Правительства РФ от 26.08.2013 № 728 (ред. от 25.12.2014) "Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2013. № 35. ст. 4514.

¹⁴ Приказ Рособоронзаказа от 22.04.2013 № 43 "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по оборонному заказу государственной функции по контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа и в сфере размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, которые не относятся к государственному оборонному заказу и сведения о которых составляют государственную тайну" (Зарегистрировано в Минюсте России 04.07.2013 № 28982) // Российская газета. 2013. 24 июля.

- 1) руководители федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок, а также их заместители;
- 2) руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок и их заместители;
- 3) руководители структурных подразделений федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок, а также их заместители;
- 4) руководители структурных подразделений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере закупок и их заместители;
- 5) руководители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере закупок и их заместители.

19 ноября 2004 года Приказом ФАС России № 180 был установлен перечень должностных лиц территориальных органов ФАС¹⁵, которые имеют право составлять и подписывать протокол об административном правонарушении на бланке территориального органа ФАС в соответствии со статьей 28.3 КоАП РФ. Данными лицами являются руководители территориальных органов ФАС и их заместители, а также начальники отделов территориальных органов ФАС и их заместители, а также иные должностные лица территориальных органов ФАС России. Таким образом, по нашему мнению, данный перечень в силу своей неконкретности дает почву для злоупотреблений со стороны должностных лиц органов ФАС России. В связи с вышеизложенным, считаем крайне необходимым внести изменения в данный приказ и исключить иных лиц из списка.

5 мая 2005 года Приказом ФАС № 85 был установлен перечень должностных лиц центрального аппарата ФАС России, которые имеют право на составление и подписание протоколов об административных правонарушениях в соответствии со статьей 28.3 КоАП РФ на бланках Федеральной антимонопольной службы. Такими лицами могут быть начальники структурных подраз-

¹⁵ Приказ ФАС России от 19.11.2004 № 180 (ред. от 03.11.2015) "О перечне должностных лиц территориальных органов Федеральной антимонопольной службы (ФАС России), уполномоченных составлять протокол об административном правонарушении" (Зарегистрировано в Минюсте России 16.12.2004 № 6192) // Российская газета. 2005. 19 января.

делений центрального аппарата ФАС и их заместители, а также начальники отделов структурных подразделений центрального аппарата ФАС России¹⁶.

С целью установления порядка взаимодействия структурных подразделений центрального аппарата ФАС России, 21 октября 2008 года Приказом ФАС № 415 был утвержден Регламент подготовки и ведения дел об административных правонарушениях в центральном аппарате ФАС России¹⁷.

Данный Регламент устанавливает общие требования к оформлению, учету, хранению и ведению материалов дел об административных правонарушениях, а также порядок возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Перечень должностных лиц Федеральной службы по оборонному заказу и ее территориальных органов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, был утвержден от 2 сентября 2009 года Приказом Рособоронзаказа № 257¹⁸. В соответствии с частью 1 статьи 28.4 КоАП РФ, некоторые дела об административных правонарушениях, например, предусмотренные частью 1 статьи 7.31 КоАП РФ возбуждаются прокурором. Большая часть дел об административной ответственности в сфере закупок согласно части 1 статьи 23.1 этого Кодекса подлежит рассмотрению судьей.

¹⁶ Приказ ФАС РФ от 05.05.2005 № 85 (ред. от 15.12.2006) "О перечне должностных лиц центрального аппарата Федеральной антимонопольной службы (ФАС России), уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях" (Зарегистрировано в Минюсте РФ 20.05.2005 № 6598) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 22.

¹⁷ Приказ ФАС России от 21.10.2008 № 415 (ред. от 10.07.2015) "Об утверждении Регламента подготовки и ведения дел об административных правонарушениях в центральном аппарате ФАС России" // [Электронный ресурс]: Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс».

¹⁸ Приказ Рособоронзаказа от 02.09.2009 № 257 (ред. от 18.03.2014) "Об утверждении перечня должностных лиц Федеральной службы по оборонному заказу и ее территориальных органов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях" (Зарегистрировано в Минюсте России 09.11.2009 N 15200) // Российская газета. 2009. 18 ноября.

2 АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

2.1. Состав административного правонарушения в сфере закупок

Признаки административного правонарушения в совокупности образуют сложный юридический состав, являющийся единственным основанием административной ответственности правонарушителя. Юридический состав лежит в основе правовой квалификации деяния и привлечения нарушителя к ответственности.

В теории административного (как и уголовного) права под составом административного правонарушения единодушно понимается совокупность точно установленных в законе признаков (элементов), составляющих «внутреннюю» структуру правонарушения, к которым относятся объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Анализируя нормативно-правовые акты, составляющие законодательство об административной ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе, можно выявить ряд особенностей юридического состава правонарушений.

Общим объектом правонарушений правил о государственных закупках являются общественные отношения, связанные с нарушением (несоблюдением) установленного законодательством о контрактной системе в сфере закупок, порядка осуществления деятельности по обеспечению закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также заключение государственных контрактов и их исполнение. В рамках общего объекта можно выделить родовый объект, т.е. общественные отношения, посягающие на однородные группы отношений. К родовым объектам относятся общественные отношения, связанные с деятельностью по обеспечению закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд,

а также заключение государственных контрактов и их исполнение.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона №44-ФЗ под деятельностью по обеспечению закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, направленные на повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, касающихся:

- 1) планирования закупок товаров, работ, услуг;
- 2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением, государственным, муниципальным унитарными предприятиями, за исключением федеральных государственных унитарных предприятий, имеющих существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации, либо иным юридическим лицом;
- 4) особенностей исполнения контрактов;
- 5) мониторинга закупок товаров, работ, услуг;
- 6) аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- 7) контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Объект административного правонарушения законодательства о контрактной системе в сфере государственных закупок, за совершение которого предусмотрена статьями 7.29 – 7.32.1 КоАП РФ - общий, то есть это отношения в сфере собственности и установленный порядок, связанный с осуществлением закупок на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для гос-

ударственных и муниципальных нужд.

Составы правонарушений законодательства о контрактной системе в зависимости от объекта можно разделить на две группы:

1) составы, определяющие признаки административных правонарушений, нарушающих порядок осуществления самих стадий процедуры закупок (к ним относятся составы административных правонарушений, предусмотренные ст. 7.29, 7.30, 7.32.1, ч. 11 ст. 9.16 КоАП РФ);

2) составы, определяющие признаки административных правонарушений, нарушающих порядок осуществления действий, законодательно предусмотренных при осуществлении каждой стадии закупки (ст. 7.29.1, 7.29.2, 7.29.3, 7.31, 7.31.1, 7.32, 7.32.1 КоАП РФ).

Объективная сторона правонарушения представляет собой законодательно закрепленную систему признаков, отражающих его внешние проявления. Важнейшим из них является тот, который определяет совершенное действие, а также бездействие.

Большинство административных правонарушений имеют формальные составы, т.е. ответственность наступает с момента совершения деяния, независимо от того, возникли или нет определенные последствия. В связи с тем, что наступление неблагоприятных последствий, оказывающих влияние на обеспечение государственных и муниципальных нужд, может произойти не сразу, а через неопределенный срок, законодатель стремится сразу пресечь и наказать правонарушителя за сам факт совершаемого противоправного деяния, не дожидаясь наступления неблагоприятных последствий. Изучение правоприменительной практики свидетельствует о том, что применение антимонопольными органами административно-предупредительных, административно - пресекательных и мер административной ответственности происходит даже в том случае, если предполагается наступление вредных последствий не в ближайшее время, а в будущем.

Объективная сторона рассматриваемых проступков обладает своими признаками. Причем их формирование осуществляется вокруг основы проступка –

деяния. В перечне признаков объективной стороны, которая входит в состав административного правонарушения РФ, находится:

- место (железнодорожный путь, пограничная зона);
- время (сезон для охоты, рыболовства);
- способ (подделка документов, бланков, печатей) и т. д.

Объективная сторона рассматриваемых проступков имеет важную составляющую в виде лиц, не выполняющих:

- законные требования сотрудника полиции;
- распоряжения судебного пристава или судей;
- требования прокурора, следователя, а также иного должностного лица,

которое рассматривает состав дела об административном правонарушении¹⁹.

Рассмотрим объективную сторону правонарушения на примере состава 7.29 КоАП РФ,

Объективная сторона состава административных правонарушений (ч. 2 ст. 7.29 КоАП РФ) состоит в принятии решения о способе определения поставщика КоАП РФ (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 РФ о контрактной системе в сфере закупок должно осуществляться путем проведения конкурса или аукциона.

Объективная сторона состава административных правонарушений (ч. 2.1 ст. 7.29 КоАП РФ) состоит в принятии решения о проведении конкурса с ограниченным участием, закрытого конкурса с ограниченным участием, двухэтапного конкурса, закрытого двухэтапного конкурса, закрытого конкурса, закрытого аукциона в случаях, не предусмотренных законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок, или нарушении порядка и сроков направле-

¹⁹ Ключников И.А. К вопросу о возможных критериях(основаниях оценки) субъекта малозначительного административного правонарушения // Актуальные вопросы права и государства: материалы международной заочной научно-практической конференции. (2 июля 2012 г.). Новосибирск: Изд-во "Сибир. ассоц. консультантов", 2012. С. 11-16

ния в орган, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа и в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, которые не относятся к государственному оборонному заказу и сведения о которых составляют государственную тайну, информации и документов для согласования применения закрытого способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя), возможности заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Распоряжением Правительства от 21.03.2016 № 471-р утвержден Перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион) (далее - Перечень)²⁰. Кроме того, Законом о контрактной системе устанавливаются возможные случаи проведения конкурса с ограниченным участием, в том числе: если товары (услуги, работы) в силу их особой сложности, инновационного или специализированного характера могут быть поставлены или выполнены ограниченным числом поставщиков, имеющих необходимый уровень квалификации.

Объективная сторона ч. 3 ст. 7.29 КоАП РФ определения закрытых способов определения поставщиков, а также заключения контракта с единственным поставщиком, либо когда установлена необходимость согласования их применения Данный порядок согласования установлен Приказом Министерства экономического развития от 13 сентября 2013 г. № 537 «Об утверждении порядка согласования применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)²¹.

Объективная сторона состава административных правонарушений (ч. 3 ст. 7.29 КоАП РФ) состоит в принятии должностным лицом заказчика, долж-

²⁰ Распоряжение Правительства РФ от 21.03.2016 № 471-р (ред. от 10.08.2016) «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 13. ст.1880.

²¹ Приказ Минэкономразвития России от 13.09.2013 № 537 (ред. от 30.09.2014) "Об утверждении Порядка согласования применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)" (Зарегистрировано в Минюсте России 26.11.2013 № 30452) // Российская газета. 2013. 4 декабря.

ностным лицом уполномоченного органа решения о размещении оборонного заказа путем проведения закрытых торгов без согласования с контрольным органом в сфере государственного оборонного заказа либо принятии решения о размещении оборонного заказа путем проведения закрытых торгов на условиях, отличных от условий, согласованных с контрольным органом в сфере государственного оборонного заказа.

Субъектом административного правонарушения признается лицо, виновно совершившее административный проступок и посягнувшее на правоотношения, регулируемые нормами КоАП РФ или законами субъектов РФ об административной ответственности.

В тех случаях, когда речь идет о специфичности субъектов, их называют специальными, т.е. должностные лица заказчиков, а также должностные лица федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления, уполномоченных на осуществление функций по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

Понятие специального субъекта административной ответственности формулируется исключительно через признаки, конструктивно включенные в состав правонарушения. Следовательно, можно сделать вывод о том, что специальный субъект административного правонарушения и есть специальный субъект административной ответственности.

Одним из основных признаков субъекта административного правонарушения является вменяемость, т.е. нормальное психическое состояние лица, позволяющее ему отдавать отчет в своих действиях (бездействии). Невменяемость же лица – это состояние, в котором человек не может осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики. Невменяемость характеризуется двумя критериями – медицинским (биологическим), признаками которого являются хроническая душевная болезнь, времен-

ное расстройство душевной деятельности, слабоумие, иное болезненное состояние, и юридическим (психологическим), имеющим интеллектуальный и волевой признаки. Таким образом, чтобы признать человека невменяемым, необходима совокупность биологического критерия и одной из составляющих психологического.

Необходимо отметить, что КоАП РФ предусматривает различные санкции за совершение одних и тех же правонарушений, что влечет за собой нарушение принципа равенства всех перед законом и нарушение прав лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении.

Анализируя санкции ст.7.29 КоАП РФ сразу бросается в глаза отсутствие верхних и нижних уровней размеров административных штрафов, что в реальности не даёт возможности учесть все обстоятельства совершенного правонарушения и при вынесении решения о привлечении к административной ответственности, применить меру ответственности с учётом смягчающих и отягчающих обстоятельств, степени вины и личности виновного и иных обстоятельств. В итоге в данной ситуации применение административного штрафа при осуществлении закупок в размере тридцать или пятьдесят тысяч рублей к членам комиссии государственного или муниципального заказчика является наказанием прямо сказать слишком суровым так как членом комиссии может быть, как беременная женщина так и мать одиночка. Подобное развитие ситуации формально не соответствует КоАП РФ, в связи с тем, что законодатель, установив формальные составы правонарушений по указанным статьям и определив степень их общественной опасности как максимальную, по факту лишил правоприменителя какой либо возможности максимально учесть личность нарушителя при назначении административного наказания. В итоге в не зависимости от степени значительности правонарушения член комиссии заказчика понесёт максимальное наказание. И сразу же возникает вопрос, как может защитить себя заказчик, если самим антимонопольным органам необходимо выработать единообразную позицию по данному вопросу. К сожалению, на данном этапе

развития закона в этом направлении вопрос остаётся открытым.

Субъективная сторона правонарушения административного правонарушения законодательства о контрактной системе в сфере государственных закупок характеризуется умыслом и неосторожностью. Статистические данные свидетельствуют, что деяния в основном представлены бездействиями. Наиболее часто распространено неисполнение в срок требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок, непредставление в срок документов или иной информации.

Вина – это элемент, входящий в юридический состав административного правонарушения. Однако ее присутствия явно недостаточно для того, чтобы совершившее проступок лицо было привлечено к ответственности. Это происходит в связи с тем, что субъект состава административного правонарушения должен иметь соответствующий возраст и быть дееспособным²². Например, виновность деяния будет отсутствовать в том случае, если правила дорожного движения нарушил несовершеннолетний или недееспособный гражданин.

Субъективная сторона является немаловажным признаком в составе преступления. Она указывает не только на вину нарушителя законности, но и на цель, а также на мотив его деяния.

КоАП РФ предусматривает также случаи, когда дело об административном нарушении должно быть прекращено. Это становится возможным при отсутствии вины гражданина.

Несколько иначе субъективная сторона определяется для юридических лиц. В ст. 2.1 КоАП РФ указывается на то, что предприятия и организации считаются виновными в совершении противоправного деяния, если они могли не нарушать нормы и правила, но не приняли меры к соблюдению действующих законодательных актов. При этом к ответственности может быть привлечено не только само юридическое лицо, но и его директор, а также ряд иных работников. Для этого на каждого виновного должен быть оформлен отдельный прото-

²² Бондарь Е.О., Фадеева И.В. Проблемы привлечения юридического лица к административной ответственности: пробелы в теории и противоречия в законодательстве // Вестник Московского университета МВД России, 2015. № 6. С. 44 – 50.

кол.

В том случае, когда вина хозяйствующего субъекта не доказана, никаких мер ответственности к нему применяться не может. В чем же она выражается? В отличие от физического лица, деяние организации не может рассматриваться через призму неосторожности или умысла. Бессмысленно искать в этом случае волевые и интеллектуальные моменты совершенных деяний. Юридическое право двояко трактует понятие вины юридического лица, рассматривая при этом субъективные и объективные стороны.

Первая из них выражается в том, как рассматривается организацией противоправное деяние. При этом изучается отношение работников и представителей юридического лица к нарушению законодательных норм.

При определении состава административного проступка рассматривается и объективная вина организации. Она находится в зависимости от совершенного деяния и обусловлена объективной стороной, входящей в состав правонарушений. Выбор того или иного подхода, как правило, зависит от специфики не соблюдения законодательства.

Таким образом, состав административного правонарушения - это регламентированный законодательными актами комплекс свойств, при обнаружении которых деяние квалифицируется как административное правонарушение. Наличие всех элементов состава представляет собой единственно возможное основание для применения ответственности за административное правонарушение.

Элементами состава правонарушения (т.е. установленными свойствами одного типа) являются:

- объект - комплекс отношений, установленных в обществе, нормы которого были нарушены в связи с совершением деяния;
- объективная сторона - характеристики деяния, отвечающие за внешнее выражение административного правонарушения;
- субъект - лицо (гражданин или организация), совершившее деяние, квалифицируемое как административное правонарушение;

- субъективная сторона - восприятие субъектом административного

2.2 Особенности административной ответственности заказчиков за нарушение порядка осуществления закупок у субъектов малого предпринимательства и (или) социально ориентированных некоммерческих организаций

В настоящее время территориальные органы ФАС России, исполняя поручения Управления Президента РФ по обеспечению деятельности Государственного Совета РФ от 21.11.2014 № А70-283, поручение ФАС России № АЦ/50292-ПР/14 от 09.12.2014, осуществляют в рамках установленных полномочий контроль предоставления заказчиками сведений об объемах закупок у субъектов малого предпринимательства (далее - СМП) и (или) социально ответственных некоммерческих организаций (далее - СО НКО) за период с 01.01.2014 по 31.12.2014, а также решают вопросы о привлечении должностных лиц заказчиков к административной ответственности в случае выявления и подтверждения фактов нарушения заказчиками законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок в части предоставления права СМП, СО НКО принимать участие в закупках. Кроме того, в рамках взаимодействия ФАС России и прокуратуры материалы прокурорских проверок, свидетельствующие о несоблюдении заказчиками установленных Законом о контрактной системе, объемов закупок у СМП и (или) СО НКО, являются основанием для привлечения ответственных должностных лиц к специальной административной ответственности, установленной частью 11 статьи 7.30 КоАП РФ. Рассмотрим примеры таких нарушений и применения мер ответственности за это.

Так, в адрес Брянского УФАС России поступило обращение Прокуратуры Брянской области с приложением документов по соблюдению Департаментом экономического развития требований Закона о контрактной системе, анализ которых показал, что в действиях заказчика - Департамента экономического развития Брянской области - выявлены нарушения требований части 1 статьи 30 Закона о контрактной системе, в соответствии с которыми заказчики обязаны осуществлять закупки у СМП и (или) СО НКО в объеме не менее чем 15% со-

вокупного годового объема закупок, рассчитанного с учетом части 1.1 статьи 30 Закона о контрактной системе, путем:

- проведения открытых конкурсов, конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, электронных аукционов, запросов котировок, запросов предложений, в которых участниками закупок являются только СМП, СО НКО. При этом начальная (максимальная) цена контракта не должна превышать 20 млн. руб.;

- осуществления закупок с учетом положений части 5 статьи 30 Закона о контрактной системе - установления требования в извещении об осуществлении закупки к поставщику (подрядчику, исполнителю), не являющемуся СМП или СО НКО, о привлечении к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП, СО НКО.

Как следует из постановления о назначении административного наказания Брянского УФАС России № 212 от 09.04.2015, в рамках рассмотрения дела об административном правонарушении установлено, что совокупный годовой объем закупок Департамента экономического развития Брянской области на 2014 г. составил 61 194 600 руб., из них:

- объем закупок, по итогам которых заключены контракты в соответствии с положениями Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (до 1 января 2014 г.), исполнение и оплата которых осуществлялась в 2014 г. - 30 784 000 руб.;

- объем закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с частью 1 статьи 93 Закона о контрактной системе - 2 119 000 руб.²³

В 2014 г. Департаментом экономического развития Брянской области осуществлено 8 закупок способом запроса котировок, 3 закупки - путем проведения электронного аукциона на общую сумму 17 362 349,29 руб. Таким обра-

²³ Нарушение объемов закупок у СМП: особенности применения административной практики // [Электронный ресурс]: URL: <http://www.pro-goszakaz.ru/article/101849-qce-16-m6-07-06-2016-narushenie-obemov-zakupok-u-smp-osobennosti-primeneniya-administrativnoy-praktiki> (дата обращения: 20.12.2016)

зом, совокупный годовой объем закупок, рассчитанный с учетом положений части 1.1 статьи 30 Закона о контрактной системе, составляет 17 362 349,29 руб. Следовательно, Департаменту экономического развития Брянской области надлежало осуществить закупки у СМП и СО НКО на сумму не менее чем 2 604 352,39 руб.

При этом ни при формировании плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд на 2014 г., ни при внесении изменений в план-график закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд на 2014 г. заказчик не предусмотрел осуществление закупок у СМП и СО НКО.

На основании вышеизложенного установлено событие административного правонарушения, выразившееся в отсутствии осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд у СМП и (или) СО НКО в объеме, предусмотренном Законом о контрактной системе.

Согласно части 4 статьи 30 Закона о контрактной системе в случае признания не состоявшимся определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в порядке, установленном этим законом, заказчик вправе отменить указанное в части 3 данной статьи ограничение и осуществить закупки на общих основаниях. При этом такие закупки, совершенные на общих основаниях, не учитываются в объеме закупок, осуществленных заказчиками у СМП, СО НКО в соответствии с частью 1 статьи 30 Закона о КС. По итогам года заказчик обязан составить отчет об объеме закупок у СМП, СО НКО, предусмотренных частью 2 данной статьи, и до 1 апреля года, следующего за отчетным годом, разместить такой отчет в единой информационной системе. В такой отчет заказчик включает информацию о заключенных контрактах с СМП, СО НКО, а также информацию о несостоявшемся определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) с участием СМП, СО НКО.

После изучения представленных Прокуратурой Брянской области документов (положение (регламент) о контрактом управляющем Департамента экономического развития Брянской области, утвержденное приказом Департамен-

та экономического развития Брянской области от 26.03.2014 № 60-к) установлено, что лицом, обеспечивающим осуществление закупок у СМП, СО НКО, определяющим требование о привлечении к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП, СО НКО, ответственным за разработку плана-графика, является контрактный управляющий. Это обусловило согласно части 11 статьи 7.30 КоАП РФ наказание в виде административного штрафа в размере 50 000 руб.

Как было отмечено выше, в соответствии с частью 1 статьи 30 Закона о контрактной системе заказчики обязаны осуществлять закупки у СМП, СО НКО в объеме не менее чем 15% совокупного годового объема закупок рассчитанного с учетом части 1.1 настоящей статьи. Так, в соответствии с частью 1.1 статьи 30 Закона о КС при определении объема закупок, предусмотренного частью 1 данной статьи, в расчет совокупного годового объема закупок не включаются закупки:

- для обеспечения обороны страны и безопасности государства; услуг по предоставлению кредитов;
- у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с частью 1 статьи 93 Закона о контрактной системе;
- работ в области использования атомной энергии;
- при осуществлении которых применяются закрытые способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)²⁴.

В силу части 1.2 статьи 30 Закона о контрактной системе заказчики вправе осуществлять закупки, указанные в пунктах 1, 4 и 5 части 1.1 указанной статьи, у СМП, СО НКО в соответствии с частью 1 этой статьи. При этом объем таких закупок учитывается в объеме закупок, осуществленных заказчиками у СМП, СО НКО, в соответствии с частью 1 статьи 30 Закона о КС и включается в отчет, указанный в части 4 данной статьи.

Согласно части 3 статьи 30 Закона о контрактной системе при определении

²⁴ Нарушение объемов закупок у СМП: особенности применения административной практики // [Электронный ресурс]: URL: <http://www.pro-goszakaz.ru/article/101849-qce-16-m6-07-06-2016-narushenie-obemov-zakupok-u-smp-osobennosti-primeneniya-administrativnoy-praktiki> (дата обращения: 20.12.2016)

нии поставщиков (подрядчиков, исполнителей) способами, указанными в части 1 этой статьи, в извещениях об осуществлении закупок устанавливается ограничение в отношении участников закупок, которыми могут быть только СМП, СО НКО. В этом случае участники закупок обязаны декларировать в заявках на участие в закупках свою принадлежность к СМП или СО НКО.

Ярким практическим примером расчета объема закупок у СМП и (или) СО НКО является проверка Коми УФАС России опубликованного отчета об осуществлении указанных закупок. Так, совокупный годовой объем закупок Управления Роскомнадзора по Республике Коми в 2014 г. составил 6 183 000,26 руб.:

- совокупный годовой объем закупок, перечисленных в части 1.1 статьи 30 Закона о контрактной системе, составил 3 301 000,12 руб.;

- суммарная начальная (максимальная) цена контрактов по процедурам, проведенным для СМП и СО НКО, составила 586 000,88 руб.;

- суммарная начальная (максимальная) цена контрактов по несостоявшимся процедурам, проведенным для СМП и СО НКО, составила 326 000,19 руб.;

- стоимость заключенных контрактов по итогам закупок, осуществленных для СМП и СО НКО, составила 260 000,69 руб.

Таким образом, процент закупок, осуществленных заказчиком - Управлением Роскомнадзора по Республике Коми - в 2014 г. у СМП и СО НКО, составил не 15, а 9,1%. Это послужило основанием для привлечения заместителя руководителя к административной ответственности за осуществление закупок товаров, работ, услуг у СМП, СО НКО в размере менее размера, предусмотренного законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, что противоречит части 1 статьи 30 Закона о контрактной системе²⁵.

Административной практикой доказывается, что основания для освобождения должностных лиц от административной ответственности в силу статьи

²⁵ Постановление о назначении административного наказания Коми УФАС России № 3Ш 107-05/15 от 04.06.2015 г. // [Электронный ресурс]: URL: <http://solutions.fas.gov.ru/to/komi-ufas-rossii/04-05-4694> (дата обращения: 20.12.2016)

2.9 КоАП РФ (при малозначительности административного правонарушения) отсутствуют ввиду следующего.

В силу статьи 1.2 КоАП РФ задачами законодательства об административных правонарушениях являются в т. ч. защита собственности, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений.

Объективным отражением степени общественной опасности противоправного деяния и, как следствие, потенциальной угрозы охраняемым правом общественным отношениям служит санкция части 11 статьи 7.30 КоАП РФ, являющаяся по своему характеру абсолютно определенной и предусматривающая применение к должностным лицам административного штрафа в размере 50 тыс. руб. Частью 1 статьи 3.1 КоАП РФ предусмотрено, что административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

По пункту 18.1 постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» квалификация правонарушения как малозначительного может иметь место только в исключительных случаях. В случае нарушения должностными лицами заказчиков императивных требований части 1 статьи 30 Закона о контрактной системе характер совершенного административного правонарушения не свидетельствует о его малозначительности.

Осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Управления Роскомнадзора по Республике Коми у СМП, СО НКО в размере менее размера, предусмотренного законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, могло иметь своим результатом ущемление интересов хозяйствующих субъектов - СМП, СО НКО. Состав административного правонарушения, предусмотренного частью 11 статьи 7.30 КоАП РФ, является формальным и не требует материально-правовых последствий содеян-

ного. Статья 7.30 КоАП РФ включена в главу 7 КоАП РФ, объединяющую административные правонарушения в области охраны собственности.

С учетом целей и задач законодательства об административных правонарушениях установление административной ответственности за несоблюдение требований законодательства о закупках имеет целью предотвратить наступление существенной угрозы охраняемым общественным отношениям в сфере охраны государственной собственности, нарушение которых препятствует расширению возможностей для участия физических и юридических лиц в осуществлении закупок, развитию добросовестной конкуренции, эффективному и рациональному, производимому на основе принципов гласности и прозрачности использованию бюджетных средств, приводит к невозможности достижения целей по предотвращению коррупции и других злоупотреблений в сфере осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Соответственно, при выявлении у заказчиков закупок у СМП и (или) СО НКО по объему, не превышающему 15% от совокупного годового объема, рассчитанного с учетом части 1.1 статьи 30 Закона о КС, применяется штраф в размере 50 000 руб.

Инспекция Брянского УФАС России осуществила плановую проверку соблюдения заказчиком ТУ Росимущества в Брянской области требований Закона о контрактной системе. Совокупный годовой объем закупок на 2014 г. составил 7 563 143 руб., из них:

- объем закупок, по итогам которых заключены контракты в соответствии с положениями Закона № 94-ФЗ (до 1 января 2014 г.), исполнение и оплата которых осуществлялась в 2014 г. - 4 982 000 руб.;

- объем закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с частью 1 статьи 93 Закона о контрактной системе - 1 791 143,97 руб.

Таким образом, совокупный годовой объем закупок, рассчитанный с учетом положений части 1.1 статьи 30 Закона о контрактной системе, составляет

790 000 руб. Следовательно, ТУ Росимущества в Брянской области надлежало осуществить закупки у СМП и СО НКО в 2014 г. на сумму, не менее чем 118 500 руб., чего сделано не было.

На основании вышеизложенного установлено событие административного правонарушения, выразившееся в осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у СМП, СО НКО менее размера, предусмотренного законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, что обусловило применение штрафа в размере 50 000 руб.²⁶

Вместе с тем следует обратить особое внимание, что в соответствии с частью 2.2 статьи 4.1 КоАП РФ при наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, личностью и имущественным положением привлекаемого к административной ответственности физического лица, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дела об административных правонарушениях либо жалобы, протесты на постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях, могут назначить наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи раздела II КоАП РФ, в случае если минимальный размер административного штрафа для граждан составляет не менее 10 тыс. руб., а для должностных лиц - не менее 50 тыс. руб. Так, при признании должностными лицами факта нарушения, деятельном раскаянии территориальными органами ФАС России применяется часть 2.2 статьи 4.1 КоАП РФ, что обуславливает существенное снижение размера штрафа. Однако применение части 2.2 статьи 4.1 КоАП РФ осуществляется не единообразно. Рассмотрим практические примеры.

Так, Карельским УФАС России по результатам рассмотрения сведений, представленных ФКУ Упрдор «Кола» об объемах закупок, осуществленных за-

²⁶ Постановление о назначении административного наказания Брянского УФАС России № 318 от 29.04.2015 г. // [Электронный ресурс]: URL:<http://solute-ons.fas.gov.ru/to/bryanskoe-ufas-rossii/318-ebd32770-af1f-4d15-89bb-5364844f1f42> (дата обращения: 20.12.2016)

казчиками у СМП, СО НКО в период с 01.01.2014 по 31.12.2014 (письмо от 30.12.2014 № И-3887), выявлены нарушения требований части 1 статьи 30 Закона о контрактной системе. В представленных сведениях об объемах закупок, осуществленных среди СМП, СО НКО в период с 01.01.2014 по 31.12.2014, ФКУ Упрдор «Кола» указало процент закупок с учетом части 1.1 статьи 30 Закона о контрактной системе - 0,8%.

В нарушение требований части 1 статьи 30 Закона о контрактной системе ФКУ Упрдор «Кола» в 2014 г. осуществило закупки у СМП и СО НКО в объеме менее чем 15% совокупного годового объема закупок, рассчитанного с учетом указанной статьи.

ФКУ Упрдор «Кола» является казенным учреждением, финансируемым из федерального бюджета, на него возложены организация и исполнение многих социально-значимых функций, в т. ч. по обеспечению безопасности дорожного движения; правонарушение, вменяемое управлению, не представляло существенной угрозы охраняемым общественным правоотношениям, не причинило экономического ущерба интересам государства. Управление не имело возможности в силу объективных, не зависящих от его воли обстоятельств осуществить закупку у СМП в объеме не менее 15% совокупного годового объема закупок.

Таким образом, выполнение установленного показателя доли закупок, фактически осуществленных у СМП и СО НКО, не представлялось возможным в связи с тем, что согласно заданию ФДА, доведенному на 2014 г., преобладающее число закупок ФКУ Упрдор «Кола» имело начальную (максимальную) цену контракта, превышающую 20 млн. руб. Соответственно, по причине установления положениями части 1 статьи 30 Закона о контрактной системе максимального предела начальной цены закупки, который не должен превышать 20 млн. руб., выполнение установленного показателя доли закупок у СМП не представлялось возможным.

В соответствии с частью 4 статьи 30 Закона о контрактной системе в объеме закупок, осуществленных заказчиками у СМП, учитываются закупки, про-

веденные конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), и не учитывается стоимость контрактов, заключенных в результате признания несостоявшимися определения поставщиков.

После изучения материалов дела № 04–16/42–2015 Карельским УФАС России было установлено, что рассматриваемое действие содержит состав вменяемого административного правонарушения, предусмотренного частью 11 статьи 7.30 КоАП РФ, выразившегося в осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у СМП, СО НКО в размере менее размера, предусмотренного законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

Доводы представителя заказчика об объективной невозможности провести закупки у СМП не могут быть приняты в силу того, что в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 30 Закона о контрактной системе заказчики обязаны осуществлять закупки у СМП, СО НКО в объеме не менее чем 15% совокупного годового объема закупок, рассчитанного с учетом части 1.1 указанной статьи, путем осуществления закупок с учетом положений части 5 этой статьи.

В соответствии с частью 5 статьи 30 Закона о контрактной системе заказчик при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) вправе установить в извещении об осуществлении закупки требование к поставщику (подрядчику, исполнителю), не являющемуся СМП или СО НКО, о привлечении к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП, СО НКО. Таким образом, у заказчика имелась возможность провести закупки в 2014 г. с учетом требований пункта 2 части 1 статьи 30 Закона о контрактной системе.

Вместе с тем, учитывая, что представитель заказчика признал факт нарушения, деятельно раскаялся, была применена часть 2.2 статьи 4.1 КоАП РФ и размер штрафа составил не 50 000, а 25 000 руб.²⁷

Между тем хотелось бы обратить внимание и на факты прекращения административных производств по причине отсутствия состава административно-

²⁷ Постановление о наложении штрафа по делу об административном правонарушении Карельского УФАС № 04-16/42-2015 от 05.05.2015 г. // [Электронный ресурс]: URL: <http://solutions.fas.gov.ru/to/karelskoe-ufas-rossii/04-16-42-2015-157d3b59-4394-4061-9120-f7c5c1bf89d1> (дата обращения: 20.12.2016)

го правонарушения. Пунктом 2 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ установлено, что производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при отсутствии состава административного правонарушения.

В соответствии с частью 2 статьи 29.4 КоАП РФ при наличии обстоятельств, предусмотренных статьей 24.5 того же Кодекса, в ходе подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении выносятся постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении. Так, Прокуратурой Шурышкарского района в деятельности Управления строительства и архитектуры Администрации МО Шурышкарский (далее - Управление) установлены нарушения требований законодательства, регламентирующего порядок осуществления закупок у отдельных категорий хозяйствующих субъектов.

Установлено, что согласно плану-графику размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения муниципальных нужд в 2014 г. Управлением запланировано 40 закупок на общую сумму 202 326 000,77 руб., из них 3 закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на сумму 916, 65743 тыс. руб. Годовой объем закупок Управления в 2014 г. с учетом положений части 1.1 статьи 30 Закона о контрактной системе составил 37 закупок на сумму 201 410 000,11 тыс. руб., у СМП - 14 закупок на сумму 32 516 000,55 руб.

Согласно реестру закупок Управлением в 2014 г. заключено 27 контрактов, из которых 23 контракта - с единственным поставщиком, 4 контракта - по результатам аукциона, из которых только 1 - с СМП на сумму 1 690 499,28 руб., что составляет 0,8% от годового объема закупок Управления в 2014 г. - 201 410 000,11 руб.

По мнению прокуратуры Шурышкарского района, Управлением в течение 2014 г. не осуществлены закупки у СМП, СО НКО в объеме не менее чем 15% от совокупного годового объема закупок.

Таким образом, по мнению прокуратуры Шурышкарского района, А., ко-

торый являлся ответственным должностным лицом в 2014 г., допущены нарушения части 11 статьи 7.30 КоАП РФ, а именно осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд у СМП, СО НКО в размере менее размера, предусмотренного Законом о контрактной системе.

Вместе с тем, в действиях А. формально усматриваются признаки административного правонарушения, однако им были предприняты все меры по размещению закупок у СМП в объеме, предусмотренном Законом о контрактной системе. Так, должностное лицо представило пояснения, согласно которым общая сумма закупок за 2014 г. составляет 198 813 225,89 руб.²⁸

Не подлежали размещению у СМП 3 заявки, поскольку их цена выше 20 млн. руб. (общая сумма таких закупок 102 172 786 руб.).

В 2014 г. было запланировано и размещено закупок у СМП на сумму 35 517 913,15 руб., что составляет 17,86% от общего числа закупок 2014 г.

Между тем из запланированного объема закупок у СМП состоялся лишь один электронный аукцион - на выполнение проектно-изыскательских работ для объекта: «Детский сад на 80 мест в с. Горки» с ценой контракта 1 690 499,28 руб., что составляет 2,7% от запланированных закупок. Оставшиеся аукционы признаны несостоявшимися по причине подачи лишь одной заявки. Контракты были заключены с единственными участниками закупки и, следовательно, не были учтены как закупки, осуществляющиеся у субъектов малого предпринимательства.

Согласно части 1 статьи 1.5 КоАП РФ лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Частью 4 статьи 1.5 КоАП РФ предусмотрено, что неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица. Таким образом, в действиях А. отсутствует состав административного правонарушения, предусмотренного

²⁸ Постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении Ямало-Ненецкого УФАС России № 04-02/79-2015 от 17.04.2015 г. // [Электронный ресурс]: URL: <http://solutions.fas.gov.ru/to/yamalo-nenetskoe-ufas-rossii/04-02-79-2015-86195e66-d3c5-444f-b3fb-75f14fcd5041> (дата обращения: 20.12.2016)

ренного частью 11 статьи 7.30 КоАП РФ, поскольку от должностного лица не зависит количество потенциальных участников закупок.

2.3 Особенности административной ответственности за нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц

В силу ст. 7.32.3 КоАП РФ нарушение порядка проведения закупки может быть допущено при ведении автономным учреждением, бюджетным учреждением своей закупочной деятельности в рамках Закона № 223-ФЗ²⁹. По сути, здесь идет речь о нескольких возможных нарушениях.

Проведение закупки товаров, работ, услуг в случае, когда она должна осуществляться в электронной форме³⁰, в иной (неэлектронной) форме. Это влечет наложение административного штрафа на должностные лица в размере от 10 000 до 30 000 руб., на юридические лица - от 100 000 до 300 000 руб. Если же такое нарушение выявляется уже в третий раз, должностному лицу грозит более строгое наказание - штраф в размере от 40 000 до 50 000 руб. или дисквалификация на срок от шести месяцев до одного года. Отметим, что понятие «закупка в электронной форме» действующим законодательством пока не определено. Однако, по мнению ФАС, данное понятие означает как минимум закупку, при которой обеспечивается возможность подачи ее участником заявки в виде электронного документа и размещения заказчиком на сайте информации о проводимой закупке, а как максимум - закупку, осуществляемую через электронную торговую площадку.

Проведение закупки товаров, работ, услуг в случае, когда она должна осуществляться с применением законодательства о контрактной системе, в ином порядке. За данное нарушение должностным лицам грозит административный штраф в размере от 20 000 до 30 000 руб., юридическим лицам - штраф от 50 000 до 100 000 руб. Напомним, что автономные учреждения обязаны

²⁹ Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 28.12.2016) "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" // Собрание законодательства РФ. 2011. № 30 (ч. 1). ст. 4571.

³⁰ Постановление Правительства РФ от 21.06.2012 № 616 (ред. от 30.12.2015) "Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме" // Собрание законодательства РФ. 2012. № 26. ст. 3533.

применять названное законодательство при закупках за счет средств, предоставленных им в качестве бюджетных инвестиций (для осуществления капитальных вложений в объекты государственной или муниципальной собственности). Если учреждение станет тратить указанные средства, руководствуясь Законом № 223-ФЗ, как раз и возникает основание для применения данной статьи.

Нарушение сроков размещения в единой информационной системе сведений о закупке, публикация которых предусмотрена законодательством РФ. Это влечет наложение административного штрафа на должностные лица в размере от 2000 до 5000 руб., на юридические лица - от 10 000 до 30 000 руб. Обратим внимание, что здесь речь идет о сроках, установленных в самом Законе № 223-ФЗ, а не в положении о закупке. Например, указанное нарушение будет иметь место, если автономное учреждение не уложились в установленный срок размещения в единой информационной системе (до вступления ее в действие) протоколов, составляемых в ходе закупок, - три дня со дня подписания таких протоколов (ч. 12 ст. 4 Закона № 223-ФЗ).

Не размещение в единой информационной системе сведений о закупке, которые обязательны для опубликования. Здесь наказание более строгое: штраф для должностных лиц в размере от 30 000 до 50 000 руб., для юридических лиц в размере от 100 000 до 300 000 руб. Кроме того, особо выделено нарушение установленных законодательством сроков размещения в единой информационной системе изменений, вносимых в положение о закупке. Если автономное учреждение не разместит в срок новую редакцию положения (согласно ч. 1 ст. 4 Закона № 223-ФЗ - в течение 15 дней со дня утверждения), должностным лицам грозит за это штраф от 5000 до 10 000 руб., юридическим лицам - от 10 000 до 30 000 руб.

Несоблюдение предусмотренных законодательством РФ требований к содержанию извещений о закупке товаров, работ, услуг и (или) документации о закупке (требования установлены ч. 9, 10 ст. 4 Закона № 223-ФЗ). Данный проступок влечет наложение административного штрафа в размерах от 2000 до 3000 руб. (для должностных лиц) и от 5000 до 10 000 руб. (для юридических

лиц).

Предъявление требований к участникам закупок, закупаемым товарам, работам, услугам и (или) условиям договора либо оценка и (или) сопоставление заявок на участие в закупке по критериям и в порядке, которые не указаны в документации о закупке. За такие нарушения должностным лицам грозит административный штраф в размере от 2000 до 3000 руб., юридическим лицам - в размере от 5000 до 10 000 руб.

Выявлять перечисленные правонарушения и составлять соответствующие протоколы уполномочены сотрудники ФАС. Важно, что при совершении названных правонарушений должностными лицами, которые несут за это ответственность, признаются не только руководители автономных учреждений, но и работники, выполняющие функции по организации и проведению закупок, в том числе члены комиссии по их осуществлению (ст. 2.4 КоАП РФ).

Следующим нарушением в силу ст. 19.7.2-1 КоАП РФ является непредставление информации либо представление заведомо недостоверной информации в орган, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок. Речь идет о сведениях о недобросовестных участниках закупки и поставщиках (исполнителях, подрядчиках)³¹. Уполномоченным органом стала ФАС.

Данный проступок влечет наложение административного штрафа на должностные лица в размере от 10 000 до 15 000 руб., на юридические лица - от 30 000 до 50 000 руб. Как и в предыдущем случае, к должностным лицам здесь также причислены работники, выполняющие функции по организации и осуществлению закупок (ст. 2.4 КоАП РФ). Правом выявлять подобные нарушения и составлять административные протоколы наделена сама антимонопольная служба.

Как уже говорилось выше, автономные учреждения при расходовании средств предоставленных им бюджетных инвестиций должны проводить закупки в рамках федерального законодательства о контрактной системе. Статьи

³¹ Постановление Правительства РФ от 22.11.2012 № 1211 (ред. от 30.12.2015) "О ведении реестра недобросовестных поставщиков, предусмотренного Федеральным законом "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" // Собрание законодательства РФ. 2012. № 49. ст. 6859.

7.29, 7.29.1, 7.30 - 7.32 КоАП РФ предусматривают несколько возможных нарушений, за которые установлена административная ответственность в виде штрафов и дисквалификаций. Сюда включены нарушения:

- требований по определению способа закупки и условий определения поставщика;
- порядка осуществления закупки;
- порядка ведения реестра контрактов;
- порядка заключения и изменения контракта и т.д.

Неповиновение законному распоряжению должностного лица контролирующего органа, осуществляющего государственный надзор (контроль) или муниципальный контроль, согласно ст. 19.4 КоАП РФ это правонарушение (например, отказ предоставить те или иные документы) влечет для должностных лиц предупреждение или наложение административного штрафа в размере от 2000 до 4000 руб. Выявлением таких нарушений и составлением административных протоколов занимаются сами органы, осуществляющие надзор (контроль).

Обратим внимание, что речь здесь идет именно о законном распоряжении, то есть о тех требованиях, которые контролирующие органы вправе предъявлять исключительно в рамках своих полномочий, определенных соответствующими нормативными актами³². Кстати, за несоблюдение должностными лицами контролирующих органов требований законодательства тоже предусмотрена административная ответственность (ст. 19.6.1 КоАП РФ).

В силу ст. 19.4.1 КоАП РФ за воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора), государственного финансового контроля, муниципального контроля, муниципального финансового контроля по проведению проверок или уклонение от таких проверок должностным лицам проверяемого учреждения грозит административный

³² Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 05.12.2016) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (с изм. и доп. от 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). ст. 6249.

штраф в размере от 2000 до 4000 руб., юридическим лицам - в размере от 5000 до 10 000 руб. Если «препятствующее» действие или бездействие повлекло невозможность проведения или завершения проверки, размер штрафа будет больше: для должностных лиц - от 5000 до 10 000 руб., для юридических лиц - от 20 000 до 50 000 руб. Если же действие или бездействие, влекущее невозможность проведения или завершения проверки, совершается повторно, наказание становится еще более строгим: для должностных лиц - штраф от 10000 до 20 000 руб. либо дисквалификация на срок от шести месяцев до одного года, для юридических лиц - штраф от 50 000 до 100 000 руб.

Соответственно, выявлением нарушений и составлением административных протоколов занимаются органы, осуществляющие надзор (контроль).

3 ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

Нормы КоАП РФ, устанавливающие административную ответственность в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в настоящее время нуждаются в серьезной переработке. Вызвана эта необходимость следующими причинами.

Во-первых, диспозиция отдельных административных правонарушений содержит формулировки, не совпадающие с законодательством о контрактной системе не только терминологически, но и по содержанию.

Например, ч. 4.1 ст. 7.30 КоАП РФ, предусматривает ответственность за «включение в состав одного лота, объекта закупки товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных между собой». Но Закон № 44-ФЗ вовсе не запрещает подобное формирование объекта закупки. Ближайшую по смыслу норму можно обнаружить в ч. 3 ст. 17 Федерального закона «О защите конкуренции», однако и там запрещается не само по себе включение в состав одного лота товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных между собой, а ограничение конкуренции таким способом. То есть если включение в состав лота функционально и технологически не связанной продукции не повлекло ограничения конкуренции, то будет отсутствовать нарушение как Закона № 44-ФЗ, так и Федерального закона «О защите конкуренции». И, тем не менее, это будет наказуемое деяние согласно ч. 4.1 ст. 7.30 КоАП РФ. Получается, что установлена ответственность за правомерное поведение.

Во-вторых, расхождение между КоАП РФ и законодательством о контрактной системе связано с объемом полномочий контрольных органов в сфере закупок.

Например, в соответствии с п. 1 ч. 22 ст. 99 Закона № 44-ФЗ все без исключения контрольные органы в сфере закупок вправе «составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями законода-

тельства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, рассматривать дела о таких административных правонарушениях и принимать меры по их предотвращению в соответствии с законодательством об административных правонарушениях»³³.

Однако согласно ч. 2 ст. 23.66 КоАП РФ указанные полномочия есть исключительно у должностных лиц ФАС России (ее территориальных управлений) и должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, так что полномочия контрольных органов местного самоуправления остались только в ч. 22 ст. 99 Закона № 44-ФЗ.

Еще более серьезно обстоит ситуация с аналогичными полномочиями органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, закрепленными в п. 4 ч. 27 ст. 99 Закона № 44-ФЗ.

Этим органам предоставлены довольно серьезные контрольные полномочия в сфере закупок, однако, вопреки указанию п. 4 ч. 27 ст. 99 Закона № 44-ФЗ, в КоАП РФ нет ни одного административного правонарушения, связанного с нарушением законодательства о контрактной системе в сфере закупок, дела, по которому рассматривались бы органами внутреннего финансового контроля.

Так же, Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 265-ФЗ, дополнил ст. 7.32 КоАП РФ новой ч.7, предусматривающей ответственность за «действия (бездействие), повлекшие неисполнение обязательств, предусмотренных контрактом на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков, с причинением существенного вреда охраняемым законом интересам общества и государства»³⁴.

Иными словами, ч. 7 ст. 7.32 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушения в ходе исполнения контракта. Но самое интересное, что правом составлять протоколы по ч. 7 ст. 7.32 КоАП РФ наделены исключительно анти-

³³ П. 1 ч. 22 ст. 99 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2016) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (с изм. и доп. от 09.01.2017) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. ст. 1652.

³⁴ Федеральный закон от 13.07.2015 № 265-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (часть I). ст. 4391.

монопольные органы и это при том, что у них, в общем-то, отсутствуют полномочия по контролю исполнения контракта в силу абзаца первого ч. 3 ст. 99 и п. 4–6 ч. 8 ст. 99 Закона № 44-ФЗ. Кроме того, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации также лишены права составления протоколов по данному правонарушению.

В итоге есть орган с контрольными полномочиями и без права составлять протоколы и привлекать к административной ответственности (Росфиннадзор и органы внутреннего финансового контроля субъектов Российской Федерации), а есть орган с правом составления протокола, но без достаточных контрольных полномочий по соответствующему направлению (ФАС России).

Достаточно серьезной проблемой реализации административной ответственности в сфере закупок является безальтернативные санкции за нарушение законодательства о контрактной системе.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации: «...закрепляя и изменяя составы административных правонарушений и меры ответственности за их совершение, федеральный законодатель связан вытекающими из ст. 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации критериями необходимости, пропорциональности и соразмерности ограничения прав и свобод граждан конституционно значимым целям.

<...> Меры административной ответственности и правила их применения, устанавливаемые законодательством об административных правонарушениях, должны не только соответствовать характеру правонарушения, его опасности для защищаемых законом ценностей, но и обеспечивать учет причин и условий его совершения, а также личности правонарушителя и степени его вины, гарантируя тем самым адекватность порождаемых последствий для лица, привлекаемого к административной ответственности, тому вреду, который причинен в результате административного правонарушения, не допуская избыточного государственного принуждения и обеспечивая баланс основных прав индивида (юридического лица) и общего интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от административных правонарушений; примене-

ние одинаковых мер ответственности за различные по степени опасности административные правонарушения без надлежащего учета характеризующих виновное в совершении административно-противоправного деяния лицо обстоятельств, имеющих объективное и разумное обоснование, противоречит конституционному запрету дискриминации и выраженным в Конституции Российской Федерации идеям справедливости и гуманизма и несовместимо с принципом индивидуализации ответственности за административные правонарушения.

<...> федеральный законодатель должен стремиться к тому, чтобы устанавливаемые им размеры административных штрафов в совокупности с правилами их наложения позволяли в каждом конкретном случае привлечения юридического лица к административной ответственности обеспечивать адекватность применяемого административного принуждения всем обстоятельствам, имеющим существенное значение для индивидуализации ответственности и наказания за совершенное административное правонарушение»³⁵.

Следует признать, что правовые основы административной ответственности за правонарушения в сфере закупок находятся в прямом противоречии с изложенной позицией Конституционного Суда Российской Федерации.

Практически за все административные правонарушения (кроме связанных с государственным оборонным заказом) предусмотрена ответственность в виде административного штрафа, определенного в конкретном размере без возможности варьировать сумму с учетом характера совершенного административного правонарушения, личности виновного, его имущественного положения, обстоятельств, смягчающих или отягчающих административную ответственность (ч. 2

³⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 № 4-П "По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью "Барышский мясокомбинат" и "ВОЛМЕТ", открытых акционерных обществ "Завод "Реконд", "Эксплуатационно-технический узел связи" и "Электронкомплекс", закрытых акционерных обществ "ГЕОТЕХНИКА П" и "РАНГ" и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики "Детская городская больница № 3 "Нейрон" Министерства здравоохранения Удмуртской Республики" // "Собрание законодательства РФ", 10.03.2014, № 10, ст. 1087; Постановление Конституционного Суда РФ от 17.01.2013 № 1-П "По делу о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью "Маслянский хлебоприемный пункт" // Собрание законодательства РФ. 2013. № 4. ст. 304.

и 3 ст. 4.1 КоАП РФ).

Некоторое послабление появилось с начала 2015 г. в связи с дополнением ст. 4.1 КоАП РФ новыми ч. 2.2, 2.3, 3.2 и 3.3, предусматривающими возможность назначения наказания вплоть до половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей Кодекса, «при наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, личностью и имущественным положением привлекаемого к административной ответственности» лица.

Однако вышеуказанные нормы ст. 4.1 применяются только в случаях, когда минимальный размер штрафа для должностного лица составляет 50 тыс. рублей, для юридического лица – 100 тыс. рублей. В закупках (без учета гособоронзаказа) такой размер санкций для должностных лиц предусмотрен только в ч. 2 и 2.1 ст. 7.29, ч. 3, 7 и 11 ст. 7.30, ч. 3 и 6 ст. 7.32, ч. 7 ст. 19.5 КоАП РФ.

Во всех иных случаях нет никакой возможности учета характера административного правонарушения, личности виновного, его имущественного положения, обстоятельств, смягчающих или отягчающих административную ответственность.

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 N 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 РФ.

Не имея возможности учесть личность и имущественное положение лица, привлекаемого к ответственности, в рамках размера санкции, предусмотренной в статье КоАП РФ, должностное лицо, рассматривающее дело, вынуждено искать альтернативные пути, наиболее простым из которых является освобождение виновного лица от ответственности в связи с малозначительностью деяния.

Как справедливо было указано в п. 21 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 и п. 18 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июня 2004 № 10, «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 существенно нарушения охраняемых общественных правоотношений. <...> 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».

Однако на практике, именно эти обстоятельства и признаются в качестве характеризующих малозначительность. Приведем цитату из постановлений о прекращении производства по делу, вынесенного должностными лицами территориального управления ФАС России:

«При рассмотрении дела об административном правонарушении <...> признал факт нарушения законодательства о контрактной системе <...> выразил раскаяние <...> на иждивении имеется несовершеннолетний ребенок <...>

доход в месяц по основному месту работы составляет <...> рублей. Правонарушение совершено по неосторожности, по причине незнания требований законодательства РФ о контрактной системе»³⁶.

Как видно, приведена характеристика привлекаемого к ответственности лица и его отношения к содеянному, но нет ни одного довода, характеризующего общественную опасность самого деяния. Тем не менее, производство по делу прекращено в связи с малозначительностью. И действия сотрудника УФАС хоть формально и не соответствуют ст. 2.9 КоАП РФ, но вполне оправданны, поскольку невозможно было принять иное решение в условиях абсолютной неадекватности размера штрафа деянию, личности и имущественному положению виновного лица (в совокупности).

В качестве следующего примера действий обхода закона со стороны отдельных антимонопольных органов можно привести обход срока давности с использованием ст. 4.9 КоАП РФ.

Согласно ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд составляет один год со дня совершения правонарушения.

По всей видимости, этого срока не всегда хватает, и в практике стали нередко встречаться случаи, когда антимонопольный орган, пропустив срок для привлечения к административной ответственности по статьям 7.29–7.32 КоАП РФ, возбуждает по факту тех же самых действий дело об административном правонарушении по ст. 14.9 КоАП РФ (ограничение конкуренции).

Суть в том, что срок давности привлечения к ответственности по ст. 14.9 КоАП РФ рассчитывается не со дня совершения правонарушения, а со дня вступления в силу решения комиссии антимонопольного органа, которым уста-

³⁶ Решение Старополтавского районного суда (Волгоградская область) по делу № 12-24/2016 от 19 февраля 2016 г. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы [Электронный ресурс]: URL: <http://solutions.fas.gov.ru> (дата обращения: 20.12.2016).

Решение Промышленного районного суда г. Ставрополя по делу 12-32/2015 (12-761/2014) от 12 февраля 2015 г. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы [Электронный ресурс]: URL: <http://solutions.fas.gov.ru> (дата обращения: 20.12.2016).

новлен факт нарушения.

То есть, пропустив годичный срок со дня события правонарушения, достаточно собрать комиссию, чтобы зафиксировать факт наличия нарушения антимонопольного законодательства (в тех же самых действиях), и срок фактически начинает течь заново, просто поменялась статья КоАП РФ.

Судебная практика по подобным делам неоднородна, есть как решения в пользу антимонопольных органов, так и решения в которых отмечается, что действия неверно квалифицированы по ст. 14.9 КоАП РФ, их следовало квалифицировать по ст. 7.29 (7.30 и т.п.), но в связи с истечением срока давности дело подлежит прекращению.

Кроме того, встречаются случаи, когда по ст. 14.9 КоАП РФ привлекаются к ответственности члены комиссий заказчиков (за отклонение или необоснованный допуск заявок), что тоже довольно сомнительно, учитывая, что в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ указан закрытый перечень статей, для целей применения которых члены комиссий рассматриваются в качестве должностных лиц, и в этом списке отсутствует ст. 14.9 КоАП РФ³⁷.

Таким образом, административная ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе нуждается в совершенствовании.

³⁷ Решение Верховного Суда Республики Тыва от 16 февраля 2015 г. № 21-19/2015 г. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы [Электронный ресурс]: URL: <http://solutions.fas.gov.ru> (дата обращения: 20.12.2016).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование содержания административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, материалов судебной практики, позволило выявить некоторые существующие проблемы в рассматриваемой области:

Во-первых, диспозиция отдельных административных правонарушений содержит формулировки, не совпадающие с законодательством о контрактной системе не только терминологически, но и по содержанию. Например, ч. 4.1 ст. 7.30 КоАП РФ, предусматривает ответственность за «включение в состав одного лота, объекта закупки товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных между собой». Но Закон № 44-ФЗ вовсе не запрещает подобное формирование объекта закупки. Ближайшую по смыслу норму можно обнаружить в ч. 3 ст. 17 Федерального закона «О защите конкуренции», однако и там запрещается не само по себе включение в состав одного лота товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных между собой, а ограничение конкуренции таким способом. То есть если включение в состав лота функционально и технологически не связанной продукции не повлекло ограничения конкуренции, то будет отсутствовать нарушение как Закона № 44-ФЗ, так и Федерального закона «О защите конкуренции». И, тем не менее, это будет наказуемое деяние согласно ч. 4.1 ст. 7.30 КоАП РФ. Получается, что установлена ответственность за правомерное поведение.

Во-вторых, расхождение между КоАП РФ и законодательством о контрактной системе связано с объемом полномочий контрольных органов в сфере закупок. Например, в соответствии с п. 1 ч. 22 ст. 99 Закона № 44-ФЗ все без исключения контрольные органы в сфере закупок вправе «составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, рассматривать дела о таких административных правонарушениях и принимать меры по их предотвращению в соответ-

ствии с законодательством об административных правонарушениях».

Однако согласно ч. 2 ст. 23.66 КоАП РФ указанные полномочия есть исключительно у должностных лиц ФАС России (ее территориальных управлений) и должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, так что полномочия контрольных органов местного самоуправления остались только в ч. 22 ст. 99 Закона № 44-ФЗ.

В-третьих, достаточно серьезной проблемой реализации административной ответственности в сфере закупок является безальтернативные санкции за нарушение законодательства о контрактной системе. Практически за все административные правонарушения (кроме связанных с государственным оборонным заказом) предусмотрена ответственность в виде административного штрафа, определенного в конкретном размере без возможности варьировать сумму с учетом характера совершенного административного правонарушения, личности виновного, его имущественного положения, обстоятельств, смягчающих или отягчающих административную ответственность (ч. 2 и 3 ст. 4.1 КоАП РФ). Не имея возможности учесть личность и имущественное положение лица, привлекаемого к ответственности, в рамках размера санкции, предусмотренной в статье КоАП РФ, должностное лицо, рассматривающее дело, вынуждено искать альтернативные пути, наиболее простым из которых является освобождение виновного лица от ответственности в связи с малозначительностью деяния. В практике ФАС достаточно много примеров освобождения должностных лиц от административной ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе в связи с малозначительностью. Однако применение должностным лицом контрольного органа ст. 2.9 КоАП РФ является его диспозитивной возможностью. Отсутствие в законодательстве четких критериев малозначительного деяния приводит к субъективному усмотрению должностного лица в вопросе привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I. Правовые акты

1 Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с "Протоколом [№ 1]" (Подписан в г. Париже 20.03.1952), "Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней" (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), "Протоколом № 7" (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // Собрание законодательства РФ.- 2001. № 2. ст. 163.

2 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ.-2002. № 1 (ч. 1). ст. 1.

3 Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ.-1996. № 25. ст. 2954.

4 Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" // Собрание законодательства РФ.-2013. № 14. ст. 1652.

5 Федеральный закон от 28.12.2013 № 396-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ.- 2013. № 52 (часть I). ст. 6961.

6 Федеральный закон от 03.07.2016 № 318-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" // Собрание законодательства РФ.- 2016. № 27 (часть II). ст. 4251.

7 Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (с изм. и доп. от 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ.-2008. № 52 (ч. 1). ст. 6249.

8 Федеральный закон от 13.07.2015 № 265-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ.- 2015. № 29 (часть I). ст. 4391.

9 Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" // Собрание законодательства РФ.- 2011. № 30 (ч. 1). ст. 4571.

10 Письмо ФАС России от 23.01.2014 № ИА/2111/14 "По вопросу применения норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при привлечении лиц к административной ответственности за нарушения, допущенные при размещении заказов" // Официальные документы в образовании.- 2014. № 17.

11 Постановление Правительства РФ от 26.08.2013 № 728 "Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ.- 2013. № 35. ст. 4514.

12 Постановление Правительства РФ от 21.06.2012 № 616 ("Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме" // Собрание законодательства РФ.-2012. № 26. ст. 3533.

13 Постановление Правительства РФ от 22.11.2012 № 1211 "О ведении реестра недобросовестных поставщиков, предусмотренного Федеральным законом "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" // Собрание законодательства РФ.-2012. № 49. ст. 6859.

14 Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 24.03.2005 №5 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2005. – № 6

15 Приказ Рособоронзаказа от 22.04.2013 № 43 "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по оборонному заказу государственной функции по контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа и в сфере размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, которые не относятся к государственному оборонному заказу и сведения о которых

составляют государственную тайну" (Зарегистрировано в Минюсте России 04.07.2013 № 28982) // Российская газета.-2013.- 24 июля.

16 Приказ ФАС России от 19.11.2004 № 180 "О перечне должностных лиц территориальных органов Федеральной антимонопольной службы (ФАС России), уполномоченных составлять протокол об административном правонарушении" (Зарегистрировано в Минюсте России 16.12.2004 № 6192) // Российская газета.-2005.- 19 января.

17 Приказ ФАС РФ от 05.05.2005 № 85 "О перечне должностных лиц центрального аппарата Федеральной антимонопольной службы (ФАС России), уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях" (Зарегистрировано в Минюсте РФ 20.05.2005 № 6598) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2005.- № 22.

18 Приказ ФАС России от 21.10.2008 № 415 "Об утверждении Регламента подготовки и ведения дел об административных правонарушениях в центральном аппарате ФАС России" // [Электронный ресурс]: Доступ из справочно-правовой системы «Консультант плюс».

19 Приказ Рособоронзаказа от 02.09.2009 № 257 "Об утверждении перечня должностных лиц Федеральной службы по оборонному заказу и ее территориальных органов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях" (Зарегистрировано в Минюсте России 09.11.2009 № 15200) // Российская газета.-2009. -18 ноября.

20 Приказ Минэкономразвития России от 13.09.2013 № 537 "Об утверждении Порядка согласования применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)" (Зарегистрировано в Минюсте России 26.11.2013 № 30452) // Российская газета.-2013.- 4 декабря.

21 Распоряжение Правительства РФ от 21.03.2016 № 471-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» // Собрание законодательства РФ.-2016. № 13. ст. 1880.

II. Специальная литература

- 22 Административная ответственность / под ред. Н.В. Румянцева, А.И. Стахова. – М., 2012. – 223 с.
- 23 Административное право России / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, К.Ш. Килясханова. 5-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. - 759 с.
- 24 Административное право / под ред. П.М. Ершова, Д.П. Звоненко, М.В. Иванов, А.Ю. Малубов, Г.Ю. Малубов. – М., 2011. – 560 с.
- 25 Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Вторая часть. – М., 2011. – 312 с.
- 26 Барамзина О. Н. Процессуальное положение лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Челябинск, 2014.
- 27 Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник / Д. Н. Бахрах. 5-е изд., перераб. и доп. - М.: Эксмо, 2010. - 607 с. - (Российское юридическое образование).
- 28 Бондарь Е.О., Фадеева И.В. Проблемы привлечения юридического лица к административной ответственности: пробелы в теории и противоречия в законодательстве // Вестник Московского университета МВД России. - 2015. - № 6. С. 44 – 50.
- 29 Гук Д.В. К вопросу о дополнительной криминализации в УК РФ нарушений законодательства при осуществлении госзакупок // Юридическая наука. - 2013. - № 2. - С. 40-44.
- 30 Гусев А. Об ответственности за нарушения при планировании закупок и исполнении контракта // "Силловые министерства и ведомства: бухгалтерский учет и налогообложение". - № 9. - 2016.
- 31 Килясханов И.Ш. К вопросу о реструктуризации Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Полицейское право. – 2007. – № 2. – С. 76.
- 32 Ключников И.А. К вопросу о возможных критериях(основаниях оцен-

ки) субъекта малозначительного административного правонарушения // Актуальные вопросы права и государства: материалы международной заочной научно-практической конференции. (2 июля 2012 г.). - Новосибирск: Изд-во "Сибир. ассоц. консультантов", 2012. - С. 11-16.

33 Ларцева Л.Л. Правила и учет обеспечения заявок и исполнения контракта // Учреждения культуры и искусства: бухгалтерский учет и налогообложение. - 2014. - № 10. - С. 25.

34 Мамаева С.Б. Особенности состава административных правонарушений в сфере безопасности дорожного движения // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2009. – № 2. – С. 244.

35. Нактанов К.К., Мукабенов М.В., Ангрыкова Г.М. Административное правонарушение как основание административной ответственности: теоретические основы и их воплощение на практике // Вестник Калмыцкого университета. – 2013. – № 2 (18). – С. 114.

36 Никитин А.С. О некоторых противоречиях объекта административного правонарушения // Современное право. – 2007. – № 7.

37 Новиков С.В., Тихонов В.А. Нормативно-правовые основы системы государственных закупок // Актуальные вопросы экономики и современного менеджмента: сборник научных трудов по итогам III международной научно-практической конференции. Самара, 11 апреля 2016 г. - С.51-53.

38 Орлов И. В. Невменяемость как освобождение от административной ответственности // Юрист. - 2013. - № 1. - С. 25.

39 Правовое регулирование контрактной системы. Сборник нормативных актов. 2-е издание / [А.А. Храмкин, О.М. Воробьева, А.В. Ермакова и др.]; под ред. А.А. Храпкина – М.: ООО «ПРИНТ ПРО», 2016. – 464 с.

40 Ткач А.Н. Административное право: курс лекций. – М., 2010.

41 Цечоев Х.И. Административное правонарушение и административная ответственность // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. – 2009. – № 90.

42 Цыкунов М.В. Институты государственной власти как объект адми-

нистративного правонарушения // Полицейское право. – 2008. – № 1.

43 Чагин К.Г. Основные административные правонарушения и ответственность за их совершение в деятельности АУ // Руководитель автономного учреждения.-2016. № 1, 2.

44 Постановление о назначении административного наказания Коми УФАС России № ЗШ 107–05/15 от 04.06.2015 г. // [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru/to/komi-ufas-rossii/04-05-4694> (дата обращения: 20.12.2017).

45 Постановление о назначении административного наказания Брянского УФАС России № 318 от 29.04.2015 г. // [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://solute-ons.fas.gov.ru/to/bryanskoe-ufas-rossii/318-ebd32770-af1f-4d15-89bb-5364844f1f42> (дата обращения: 20.12.2017).

46 Постановление о наложении штрафа по делу об административном правонарушении Карельского УФАС № 04-16/42-2015 от 05.05.2015 г. // [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru/to/karelskoe-ufas-rossii/04-16-42-2015-157d3b59-4394-4061-9120-f7c5c1bf89d1>(дата обращения: 20.12.207).

47 Постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении Ямало-Ненецкого УФАС России № 04–02/79–2015 от 17.04.2015 г. // [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru/to/yamalo-nenetskoe-ufas-rossii/04-02-79-2015-86195e66-d3c5-444f-b3fb-75f14fcd5041> (дата обращения: 20.12.2017).

48 Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 № 4-П "По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью "Барышский мясокомбинат" и "ВОЛ-МЕТ", открытых акционерных обществ "Завод "Реконд", "Эксплуатационно-технический узел связи" и "Электронкомплекс", закрытых акционерных обществ "ГЕОТЕХНИКА П" и "РАНГ" и бюджетного учреждения здравоохране-

ния Удмуртской Республики "Детская городская больница № 3 "Нейрон" // Собрание законодательства РФ.- 2014. № 10. ст. 1087.

49 Постановление Конституционного Суда РФ от 17.01.2013 № 1-П "По делу о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью "Маслянский хлебоприемный пункт" // Собрание законодательства РФ.- 2013. № 4. ст. 304.

50 Решение Старополтавского районного суда (Волгоградская область) по делу № 12-24/2016 от 19 февраля 2016 г. // [Электронный ресурс]:URL: http://sudact.ru/regular/doc/G4zfDT1V5bmV/?regular-txt=%c2%aeular-case_doc=12-24%2F2016%c2%aeular-doc_type=%c2%aeular-date_from=19.02.2016%c2%aeular-date_to=19.02.2016%c2%aeular-workflow_stage=%c2%aeular-area=1002%c2%aeular-court=%c2%aeular-judge=&_=1486502404891

51 Решение Промышленного районного суда г. Ставрополя по делу 12-32/2015 (12-761/2014) от 12 февраля 2015 г. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru> (дата обращения: 20.12.2017).

52 Решение Верховного Суда Республики Тыва от 16 февраля 2015 г. № 21-19/2015 г. // [Электронный ресурс]: Правовые акты Федеральной антимонопольной службы [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru> (дата обращения: 20.12.2017).

53 Нарушение объемов закупок у СМП: особенности применения административной практики // [Электронный ресурс]: Правовые акты Федеральной антимонопольной службы [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://progoszakaz.ru/article/101849-qqe-16-m6-07-06-2016-narushenie-obemov-zakupok-u-smp-jaobnosti-primenenya-administrativnoy-praktiki> (дата обращения: 20.12.2017).