

УДК 342.5

КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА: ОБЗОР ПРИМЕНЯЕМЫХ МЕР ОТВЕТСТВЕННОСТИ УЧАСТНИКОВ

Сергеева Надежда Владиславовна,

*канд. экон. наук, доцент кафедры экономики городского хозяйства
и сферы обслуживания,
e-mail: inbox_sergeeva@mail.ru,*

Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва,

Храмцова Виктория Евгеньевна,

*магистрант факультета экономики и финансов,
e-mail: 70143959@online.muiiv.ru,*

Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва

Актуальность данной статьи связана с непрерывностью развития контрактной системы в сфере государственных закупок Российской Федерации, ориентированного на достижение максимальной прозрачности и эффективности закупок для обеспечения государственных нужд. Цель проведенного исследования заключалась в комплексной оценке эффективности применяемых в практической деятельности мер по обеспечению законодательных норм в сфере государственных закупок. Цель исследования была реализована путем использования метода анализа ведомственных данных по основным видам правонарушений в сфере государственных закупок. Использованные методы анализа и оценки полученных результатов ведомственного контроля обеспечили достижение поставленной цели. Анализ данных отразил неэффективность применяемых в практической деятельности мер административной ответственности участников контрактной системы. По мнению авторов, дальнейшее развитие системы мониторинга и контроля в контрактной системе в сфере государственных закупок будет ориентировано на ужесточение мер ответственности участников закупок за правонарушения коррупционного характера.

Ключевые слова: контрактная система, контроль закупочной деятельности, нарушения законодательства в сфере закупок, административная ответственность, реестр недобросовестных поставщиков

PUBLIC PROCUREMENT: APPLIED MEASURES OF ADMINISTRATIVE LIABILITY

Sergeeva N. V.,

*candidate of economic sciences, associate professor,
department of urban economy and service,
e-mail: inbox_sergeeva@mail.ru,
Moscow Witte University, Moscow,*

Khramtsova V. E.,

*master of economics and finance,
e-mail: 70143959@online.muiiv.ru,
Moscow Witte University, Moscow*

The article considers the development of public procurement to achieve its high openness and transparency. The study purpose is to assess the effectiveness of legal penalties in the public procurement. The study purpose was realized by analyzing data on major violations of public procurement. This ensured the attainment goal. Data analysis showed the ineffectiveness of penalties (administrative liability) in Public Procurement. The authors suppose that the further development of public procurement will be focused on toughening the measures of administrative liability of procurement participants for corruption.

Keywords: government procurement, system of public procurement, monitor of a public procurement, violation of Public Procurement, administrative liability, register of unfair suppliers (suppliers blacklist)

DOI 10.21777/2587-9472-2019-3-56-62

Введение

Система государственных и муниципальных закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд является мощным рычагом влияния государства на экономику.

Государственный заказ выполняет широкий спектр функций по обеспечению и развитию конкурентной среды на территориальных рынках субъектов Российской Федерации, оптимизации государственных расходов, росту управляемости и централизации государственного управления [1; 3; 4; 6].

Формируемая на территории РФ контрактная система действует в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹.

Основополагающими принципами функционирования контрактной системы является прозрачность, открытость ее деятельности для исключения коррупционных явлений при взаимодействии ее участников.

Сфера государственных закупок является сложной системой, в отношении которой только разрабатываются инструменты контроля [2; 5] за деятельностью ее участников. Нормативно-правовая база постоянно совершенствуется в поисках наиболее эффективных методов обеспечения прозрачности закупок на всех уровнях государственного и муниципального управления.

В рамках данной статьи авторы проводят обзор применяемых мер административной ответственности участников закупочной деятельности на основе анализа статистики правонарушений в сфере государственных и муниципальных закупок Рязанской области.

Меры административной ответственности участников контрактной службы

Сами положения Закона 44-ФЗ весьма строго регламентируют все действия участников закупки. За его нарушение все участники закупок подлежат разным видам ответственности².

Инициатором процесса закупки являются государственные и муниципальные заказчики, которые соответственно являются участниками контрактных отношений, и в интересах которых объявляется та или иная закупка.

Именно для данной группы участников закупки предусмотрен самый обширный перечень инструментов привлечения к ответственности, самым распространенным из которых является привлечение ответственных должностных лиц заказчиков к административной ответственности [7–9].

Рядом статей (7.29, 7.30, 7.31 и др.) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена ответственность за нарушения законодательства в контрактной сфере.

В таблице 1 приведены общие нарушения государственных и муниципальных заказчиков, начиная с начальной стадии закупочного процесса в соответствии с КоАП РФ.

Таблица 1– Виды основных правонарушений в контрактной системе

№	Нарушение контрактного законодательства	Статья КоАП РФ	Штраф, предусмотренный КоАП РФ
1	Нарушение порядка планирования закупок	7.29.3	20 000–50 000 рублей
2	Нарушение при выборе способа определения поставщика	7.29	30 000 рублей для должностного лица; 50 000 рублей для самого заказчика
3	Нарушение сроков размещения документов и информации по закупкам	7.30	По открытому конкурсу и аукциону: – не более чем на 2 дня: штраф для должностного лица составит 5000 рублей, для самого заказчика – 15 000 рублей; – на 2 и более дня: ответственность

¹ Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624 (дата обращения: 20.12.2019).

² Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624 (дата обращения: 20.12.2019).

3			должностного лица составит 30 000 рублей, юридического – 100 000 рублей; По закупке у единственного поставщика, запросу котировок и запросу предложений: – не более чем на один: день штраф для специалиста заказчика составит 3000 рублей, для самого заказчика – 10 000 рублей; – более чем на день: штраф для должностного лица составит 15 000 рублей, для заказчика – 50 000 рублей
4	Нарушения, связанные с порядком заключения контракта и внесения в него изменений	7.32	1 % от НМЦК, а его предельные значения будут для должностного лица 5000–30 000 рублей, для юридического лица 50 000–300 000 рублей
<i>Источник: составлено авторами.</i>			

Из таблицы 1 следует, что нарушения заказчиками требований закона о контрактной системе влекут за собой достаточно крупные штрафы как для должностных, так и для юридических лиц, что отчасти определяет его как самый эффективный инструмент привлечения участников закупок к ответственности.

Во-первых, сама процедура привлечения к административной ответственности достаточно четко определена КоАП РФ, что позволяет методично привлекать ответственных виновных лиц к ответственности, не допуская совершение неопределенных или двусмысленных действий.

Во-вторых, рассматриваемый процесс имеет определенные временные рамки, что устраняет возможность искусственного «затягивания» процесса привлечения к административной ответственности виновных лиц.

В-третьих, эффективность данного административного воздействия с точки зрения дальнейшего предотвращения совершения нарушений закона определяет тот факт, что наложенные штрафы должностные лица оплачивают за счет собственных средств, тем самым мотивируя себя в дальнейшем не совершать подобных нарушений в целях сохранения личного бюджета.

Данный административный инструмент в виде денежного взыскания часто применяется уполномоченными органами.

Структура основных видов правонарушений представлена на рисунке 1. По данным ФАС России, на первом месте находятся правонарушения по установлению избыточных требований к поставщику, которые влекут за собой ограничение конкуренции (26 %), что прямо нарушает основополагающий принцип организации контрактной системы, ориентированной на развитие конкурентной среды. На втором месте находятся правонарушения порядка способа отбора участников закупок (18 %), на третьем – нарушение сроков размещения информации о закупках в единой информационной системе (8 %).

Далее рассмотрим подробнее статистику административных правонарушений в контрактной системе на примере Рязанской области. Так, согласно отчету о работе главного управления контроля и противодействия коррупции Рязанской области за 2017 год, по результатам проверок выявлено 202 случая, указывающих на наличие в действиях (бездействиях) должностных лиц события административного правонарушения при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей), 33 должностных лица привлечены к административной ответственности в виде административного штрафа на общую сумму 913 тыс. рублей. В настоящее время в бюджет области поступило 896 тыс. рублей.

Также уполномоченным органом на применение мер административного наказания в Рязанской области является Рязанское УФАС России, результаты работы которого в части применения мер административного взыскания представлены в таблице 2.

Таблица 2 – Показатели административных правонарушений заказчиков Рязанской области

Наименование показателя	Период		Изменение показателя	
	9 мес. 2018 г.	9 мес. 2019 г.	в абсолютном выражении	в % к предшествующему периоду
1. Количество возбужденных административных дел, един.	94	89	–5	–99,1

в том числе в отношении:				
– федеральных заказчиков	16	1	–15	–99,9
– заказчиков субъектов Российской Федерации	23	27	4	–98,8
– муниципальных заказчиков	55	61	6	–98,9
2. Объем наложенных административных штрафов, тыс. руб.	1476	1361	–115	–99,1
в том числе на:				
– федеральных заказчиков, тыс. руб.	185	15	–170	–99,9
– заказчиков субъектов Российской Федерации, тыс. руб.	296	455	159	–98,5
– муниципальных заказчиков, тыс. рублей	995	891	–104	–99,1
3. Объем взысканных административных штрафов, тыс. руб.	523	786,5	263,5	–98,5
в том числе на:				
– федеральных заказчиков, тыс. руб.	97	0	–97	–100,0
– заказчиков субъектов Российской Федерации, тыс. руб.	163	399	236	–97,6
– муниципальных заказчиков, тыс. руб.	263	387,5	124,5	–98,5

Данные таблицы указывают на рост количества административных правонарушений среди региональных и муниципальных заказчиков, однако объем наложенных административных штрафов снижается.

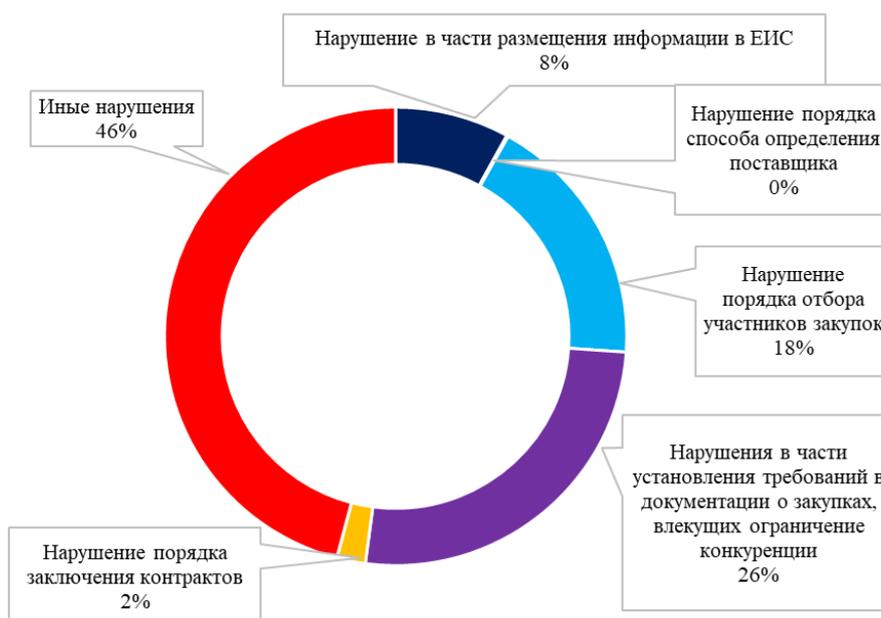


Рисунок 1 – Структура основных нарушений заказчиков в контрактной системе (составлено авторами по данным Федеральной антимонопольной службы [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.fas.gov.ru/spheres/5> (дата обращения: 25.11.2019)

Вместе с тем необходимо отметить, что участники закупок демонстрируют рост профессиональных компетенций в сфере закупок, о чем свидетельствуют данные рисунка 2.

Данные за период с 2015 по 2018 год указывают на снижение количества поданных в ФАС жалоб на действия (бездействие) заказчиков и одновременный рост доли жалоб, признанных обоснованными.

Основными выявленными нарушениями законодательства в сфере закупок, за которые были привлечены ответственные должностные лица, являются:

- неверный выбор способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя);

- утверждение и размещение в единой информационной системе в сфере закупок информации и документов с нарушением требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации

о контрактной системе в сфере закупок (излишне установленные требования или их отсутствие к заказчикам, нарушение сроков размещения, разночтение информации в извещениях и прилагаемой документации и т.д.);

– нарушение порядка заключения, сроков исполнения, а также изменение условий контракта.

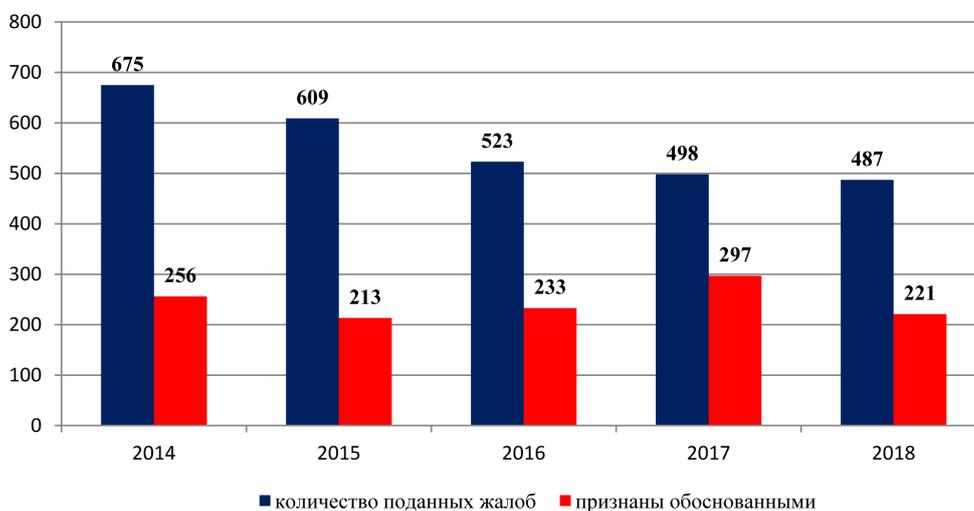


Рисунок 2 – Количество поданных жалоб УФАС по Рязанской области на действие заказчика (2015–2018 гг.), составлено авторами

Вместе с тем некоторые действия должностных лиц могут повлечь преследование по статьям Уголовного кодекса. С 4 мая 2018 года вступили в силу изменения в УК РФ, которые ввели уголовную ответственность непосредственно за преступления в сфере госзакупок. Новые нормы уголовного законодательства представлены двумя статьями:

- 200.4 – Злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд;
- 200.5 – Подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок.

Упомянутые нормы закона предусматривают наказание в виде крупных денежных штрафов, принудительных и исправительных работ, а также лишения свободы. В качестве дополнительной меры осужденному лицу может быть запрещено вести определенную деятельность либо занимать определенные должности.

Вместе с тем практика применения уголовного наказания за нарушения законодательства в сфере закупок на сегодняшний день почти отсутствует, что, как правило, объясняется отсутствием исчерпывающей доказательной базы.

Еще одним субъектом процесса проведения закупки являются непосредственно участники закупки – те хозяйствующие субъекты, индивидуальные предприниматели, физические лица, которые подают свои заявки на участие в объявленной конкурсной процедуре.

В данном случае, говоря об участниках закупки, следует отметить, что ФЗ № 44 регламентирует не только действия заказчиков, но и определяет последовательность действий для самих участников конкурсных процедур, за нарушение которых для субъектов рынка также предусмотрена специальная мера ответственности – реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) является специальной мерой ответственности, установленной законодателем в целях обеспечения исполнения лицом принятых на себя в рамках процедуры размещения государственного или муниципального заказа обязательств. При этом одним из последствий включения в реестр недобросовестных поставщиков (в качестве санкции за допущенное нарушение) может являться ограничение прав такого лица на участие в течение установленного срока в торгах по размещению государственного и муниципального заказа.

Основанием для включения в реестр недобросовестных поставщиков служат причины (рисунок 3):

1. Уклонение победителя конкурсной процедуры от заключения контракта.
2. Расторжение контракта с исполнителем по решению суда.
3. Односторонний отказ заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением условий контрактов.

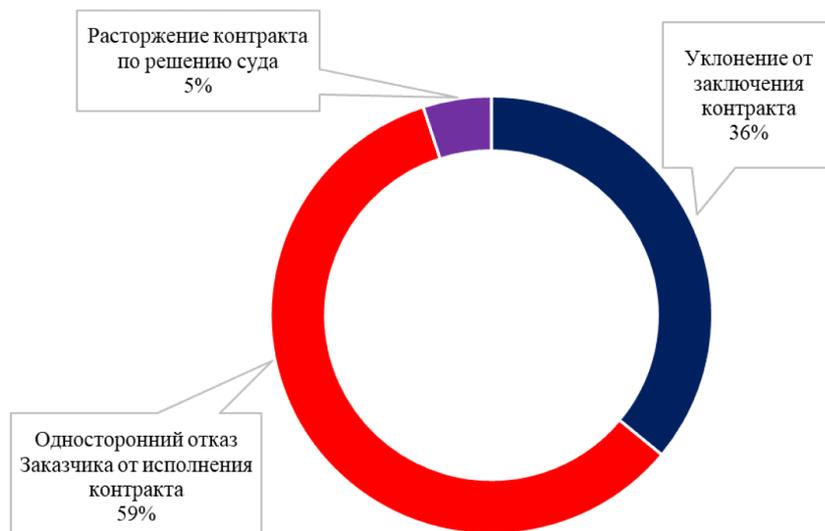


Рисунок 3 – Совокупность оснований для внесения в реестр недобросовестных поставщиков по данным за 2018 год, %, составлено по данным ФАС России

Вместе с тем стоит отметить, что включение сведений о лице в реестр недобросовестных поставщиков является санкцией именно за недобросовестное поведение поставщика (исполнителя, подрядчика), поэтому при ее применении уполномоченному органу необходимо установить именно умысел лица уклоняться от заключения контракта, либо намеренное нарушение условий контракта в случае его одностороннего расторжения Заказчиком.

Так, согласно сведениям Единой информационной системы на сентябрь 2019 года уполномоченным органом Рязанской области внесено в вышеуказанный реестр 36 лиц, из которых 16 уклонились от заключения контракта, а 20 – внесены в реестр в результате одностороннего расторжения контрактов заказчиками Рязанской области.

Сведения о лицах вносятся в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) сроком на 2 года, что предполагает невозможность для таких лиц участия в государственных и муниципальных закупках на территории всей Российской Федерации.

Вместе с тем на сегодняшний день при решении вопроса о применении такой санкции, как реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), зачастую не всегда можно доподлинно установить наличие или отсутствие умысла в действиях участника, либо доказать, что действия участников являются недобросовестными, что часто приводит к возможности лицам «выйти сухими из воды», избежав наказания, либо наоборот, способствует включению сведений о лицах в реестр, в то время как у них не имелось намерений совершать недобросовестные действия.

Данная проблема на сегодняшний день уже осознается контролирующими органами, но вместе с тем законодательно пока никак не решена.

Список литературы

1. Ахатова А.М., Бреслер А.М. Перспективы и тенденции развития федеральной контрактной системы // Молодой ученый. – 2019. – № 25. – С. 266–270.

2. Гунба А.А. К вопросу об увеличении сроков давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе // *Вестник Омской юридической академии*. – 2019. – № 1. – С. 33–40. – DOI: 10.7256/2306-9945.2019.1.29085.
3. Кожевников В.В., Лавров Ю.Б. О соразмерности мер административной ответственности общественному вреду, причиняемому нарушениями законодательства о публичных закупках // *Вестник Омской юридической академии*. – 2017. – № 2. – С. 77–81.
4. Курлевский И.В., Огрин Г.В. Административная ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере государственных закупок // *Теория и практика общественного развития*. – 2017. – № 4. – С. 89–91.
5. Овсипян М.В. Проблемы организации государственных и муниципальных закупок // *Международный научно-исследовательский журнал*. – 2017. – № 9 (63), ч. 1. – С. 31–33. – DOI: 10.23670/IRJ.2017.63.067.
6. Руденко Л.Г. Государственные и муниципальные закупки как механизм инфраструктурной поддержки малого предпринимательства // *Транспортное дело России*. – 2018. – № 6 (139). – С. 125–128.
7. Сидорова М.В., Новосельцева М.М. Актуальные аспекты функционирования системы государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации // *Экономика и бизнес: теория и практика*. – 2019. – № 4-2. – С. 177–180.
8. Шахбанова А.М. Контрактная система в России с ФЗ-№44: плюсы и минусы // *Вопросы структуризации экономики*. – 2018. – № 2. – С. 8–10.
9. Юрицин А.Е., Лавров Ю.Б. О некоторых проблемах реализации административной ответственности за нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок // *Сибирское юридическое обозрение*. – 2017. – № 4. – С. 105–108.

References

1. Ahatova A.M., Bresler A.M. Perspektivy i tendencii razvitiya federal'noj kontraktnoj sistemy // *Molodoj uchenyj*. – 2019. – № 25. – S. 266–270.
2. Gunba A.A. K voprosu ob uvelichenii srokov davnosti privlecheniya k administrativnoj otvetstvennosti za narushenie zakonodatel'stva o kontraktnoj sisteme // *NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya*. – 2019. – № 1. – S. 33–40. – DOI: 10.7256/2306-9945.2019.1.29085.
3. Kozhevnikov V.V., Lavrov Yu.B. O sorazmernosti mer administrativnoj otvetstvennosti obshchestvennomu vreditel'stvu, prichinyaemomu narusheniyami zakonodatel'stva o publichnyh zakupkah // *Vestnik Omskoj yuridicheskoy akademii*. – 2017. – № 2. – S. 77–81.
4. Kurlevskij I.V., Ogrina G.V. Administrativnaya otvetstvennost' za narushenie zakonodatel'stva o kontraktnoj sisteme v sfere gosudarstvennyh zakupok // *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya*. – 2017. – № 4. – S. 89–91.
5. Ovsipyayn M.V. Problemy organizacii gosudarstvennyh i municipal'nyh zakupok // *Mezhdunarodnyj nauchno-issledovatel'skij zhurnal*. – 2017. – № 9 (63), ch. 1. – S. 31–33. – DOI: 10.23670/IRJ.2017.63.067.
6. Rudenko L.G. Gosudarstvennye i municipal'nye zakupki kak mekhanizm infrastrukturnoj podderzhki malogo predprinimatel'stva // *Transportnoe delo Rossii*. – 2018. – № 6 (139). – S. 125–128.
7. Sidorova M.V., Novosel'ceva M.M. Aktual'nye aspekty funkcionirovaniya sistemy gosudarstvennyh i municipal'nyh zakupok v Rossijskoj Federacii // *Ekonomika i biznes: teoriya i praktika*. – 2019. – № 4-2. – S. 177–180.
8. Shahbanova A.M. Kontraktnaya sistema v Rossii s FZ-№44: plyusy i minusy // *Voprosy strukturizacii ekonomiki*. – 2018. – № 2. – S. 8–10.
9. Yuricin A.E., Lavrov Yu.B. O nekotoryh problemah realizacii administrativnoj otvetstvennosti za narusheniya zakonodatel'stva o kontraktnoj sisteme v sfere zakupok // *Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie*. – 2017. – № 4. – S. 105–108.