

Курлевский Иван Владимирович

кандидат политических наук,
доцент кафедры государственно-правовых
дисциплин
Средне-Волжского института (филиала)
Всероссийского государственного университета
юстиции (РПА Минюста России)

Огрин Галина Вячеславовна

кандидат исторических наук,
доцент кафедры государственно-правовых
дисциплин
Средне-Волжского института (филиала)
Всероссийского государственного университета
юстиции (РПА Минюста России)

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Аннотация:

В статье рассматриваются вопросы совершенствования механизма ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок в рамках административного права, в частности статьи 7.29 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации. Проведен анализ подходов к совершенствованию законодательства по данному вопросу. Разработаны и предложены авторские рекомендации по совершенствованию административной ответственности в сфере государственной закупочной деятельности.

Ключевые слова:

государственные закупки, федеральная контрактная система, Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, административная ответственность, хищение, дисквалификация, штраф.

Kurlevsky Ivan Vladimirovich

PhD in Political Science, Assistant Professor,
State and Legal Studies Department,
Middle Volga Institute,
branch of Russian State University of Justice,
(Russian Academy of Law of
the Ministry of Justice of the Russian Federation)

Ogrina Galina Vyacheslavovna

PhD in History, Assistant Professor,
State and Legal Studies Department,
Middle Volga Institute,
branch of Russian State University of Justice
(Russian Academy of Law of
the Ministry of Justice of the Russian Federation)

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF LEGISLATION ON CONTRACT SYSTEM IN PUBLIC PROCUREMENT

Summary:

This article discusses the issues on improving the mechanism of responsibility for violation of legislation on procurement contract system in administrative law, in particular article 7.29 of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses. The paper analyzes the approaches to the improvement of the legislation in this regard. The authors developed and presented the original recommendations for improving administrative responsibility in the field of public procurement.

Keywords:

public procurement, federal contract system, Code of the Russian Federation on Administrative Offenses, administrative responsibility, theft, disqualification, fine.

Мошенничество в сфере государственных закупок на сегодняшний день является одним из негативных факторов, оказывающих сильное влияние на экономическое положение дел в стране. Ежегодно в сфере государственных закупок в результате махинаций огромные суммы уходят в руки мошенников. Однако следует отметить, что большое количество финансовых средств утрачивается вследствие не только хищения бюджетных средств и средств внебюджетных фондов, но и неправомερных действий должностных лиц при заключении контрактов, которые нарушают законодательство о федеральной контрактной системе. Эта проблема актуальна не только в РФ, ей уделяют большое внимание и зарубежные эксперты. Так, по данным одного исследования отмечается, что при исключении сложной бюрократической системы и коррупционных рисков страны ЕС могли бы сэкономить 13–20 млрд евро в год [1, p. 90].

На сегодняшний день сфера государственных закупок регулируется Федеральным законом № 44 от 5 апреля 2013 г. [2]. В связи с вступлением в силу данного закона Правительством РФ было принято Постановление № 1063 от 25 ноября 2013 г., расширившее механизм финансовой ответственности за нарушения в сфере государственных закупок, которая применяется в случае ненадлежащего исполнения условий, предусмотренных контрактом [3]. Эти нововведения защищают права и законные интересы сторон, заключивших контракт, но не вносят нового вида ответственности за нерациональную растрату бюджетных средств, в том числе и из-за халатности [4].

Основным видом ответственности, установленным за ненадлежащий порядок заключения контракта, например без проведения торгов и первоначального запроса котировок цен с целью определения более выгодного поставщика, является административная. Ответственность за нарушение установленного порядка заключения контракта при принятии решения о способе и условиях определения поставщика (подрядчика, исполнителя) устанавливается статьями 7.29–7.29.3 КоАП РФ [5]. Среди них общей нормой выступает статья 7.29, остальные являются специальными. Субъектами правонарушений, описываемых в ст. 7.29 КоАП РФ, выступают должностные лица государственных органов – заказчиков, которые уполномочены на заключение контракта в сфере государственных закупок.

В уголовном законодательстве отсутствуют специализированные нормы, которые бы устанавливали ответственность за нарушение законодательства в сфере госзакупок. Однако такая мера необходима, чтобы должностные лица, которые умышленно и по неосторожности допускают нецелевую растрату бюджетных средств, под страхом наступления в отношении них уголовной ответственности более серьезно относились к своей деятельности.

Статья 7.29 предусматривает по каждому из описанных в ней правонарушений одну единственную меру наказания – штраф. Важно отметить, что при учете специфики данных правоотношений суммы штрафов являются крайне небольшими. Так, высшей мерой наказания, предусмотренной в данной статье, является штраф в размере 50 тыс. р. Однако помимо административной ответственности к лицу, совершившему правонарушение, предусмотренное ст. 7.29 КоАП РФ, параллельно применяется и дисциплинарная ответственность. На наш взгляд, именно с этим связана незначительная сумма административного штрафа за такое серьезное нарушение.

Для России характерны нарушения на всех стадиях осуществления деятельности в сфере государственных закупок. Однако большинство из них приходится на стадию принятия решения о способе и условиях определения поставщика. Следует разграничивать нарушения при выборе единого поставщика услуг и использование неправильного способа и условий его определения вследствие низкого уровня профессиональной подготовки и исходя из корыстных побуждений, поскольку это два разных деяния, которые влекут за собой различные меры ответственности. В последнем случае речь идет об уголовной ответственности.

Административная ответственность, на наш взгляд, является необходимым и действенным механизмом регулирования отношений, нацеленным на соблюдение установленного порядка заключения контракта при принятии решения о способе и условиях определения поставщика, но не в том виде, в котором она представлена сегодня. Действующий механизм нуждается в совершенствовании именно в рамках административной ответственности. Мы не выступаем за криминализацию данного правонарушения, в отличие от многих юристов-теоретиков. Ряд ученых, проводивших исследования законодательства о государственной закупочной деятельности и ответственности за его нарушение, сходятся во мнении, что необходима криминализация описанных в ст. 7.29 КоАП РФ деяний. О необходимости криминализации данных правонарушений говорили в своих заявлениях и представители ФАС РФ. Они отмечают, что совершение преднамеренных действий в целях устранения конкуренции на торгах приводит к наступлению уголовной ответственности [6, с. 118].

Депутаты Государственной думы РФ также поддерживали данное изменение в законодательстве, однако пока оно еще не нашло своего отражения в законодательстве. Так, выдвигался на обсуждение законопроект о введении в действие новой статьи 164.1, которая предусматривала бы ответственность за хищение в исследуемой сфере отношений и влекла за собой санкцию до 20 лет лишения свободы [7, с. 119]. У этой позиции возникли противники, вследствие чего законопроект был отклонен. Отметим также, что введение такого состава преступления не криминализирует деяния, описанные в КоАП РФ, а направлено на закрепление специальной нормы права, поскольку хищение в государственной сфере наносит более масштабный ущерб обществу и государству, чем остальные правонарушения.

Предложения по криминализации в сущности могут быть сведены к созданию следующих составов преступлений:

- хищение в сфере закупочной государственной деятельности;
- преднамеренные действия по устранению конкуренции на торгах.

Не все исследователи данных правоотношений выступают за криминализацию ответственности в сфере государственных закупок, за исключением хищения, которое итак рассматривается только в рамках уголовной ответственности. Д.В. Гук и Б.В. Волженкин придерживаются мнения, что криминализация многих составов нарушений является излишней. Б.В. Волженкин отмечает, что криминализация данных нарушений является попыткой заполнения пробелов в уголовном праве РФ путем создания специальных норм, хотя данные пробелы не относятся к важным проблемам уголовного права [8, с. 118].

В связи с этим считаем, что меры ответственности за правонарушения в сфере госзакупок необходимо усилить, но в рамках административной ответственности. Исключение составляет криминализация хищения в данной сфере, которая является необходимой мерой совершенствования законодательства. Важной мерой воздействия, на наш взгляд, представляется ужесточение ответственности за повторное совершение рассматриваемого правонарушения в период менее чем 3 года с момента совершения его впервые, а именно введение дисквалификации на срок от 6 месяцев до 3 лет. Нельзя исключать человеческий фактор: подобное нарушение может быть связано с формальной ошибкой, потому исключение допущения подобных ошибок является нерациональным. Если должностное лицо вследствие ошибки или недостаточной внимательности совершило правонарушение и после спустя долгий период времени столкнулось с этим, считаем, что мера усиления ответственности будет излишней. В случае, когда должностное лицо отнеслось к совершенному ранее правонарушению без должной серьезности и осознания и вновь совершило его в течение 3 лет с момента совершения первого, мера ответственности должна быть ужесточена.

Помимо дисквалификации эффективной мерой может стать исчисление штрафа не в фиксированном размере, а в кратном ежемесячному доходу, а также увеличение суммы административного штрафа как за впервые совершенное правонарушение, так и при его повторном совершении. На наш взгляд, это необходимо, во-первых, для оптимизации меры наказания, поскольку в различных органах и субъектах РФ ежемесячные доходы должностных лиц сильно разнятся и для некоторых эта сумма является значительной и составляет более одной полной заработной платы, а для других менее половины, что делает штрафную санкцию в фиксированном размере за предусмотренное правонарушение несоответствующей принципу соразмерности и справедливости. Во-вторых, ежемесячный доход некоторых должностных лиц в несколько раз превышает установленные суммы штрафа в размере 30 и 50 тыс. р. для правонарушений, предусмотренных разными частями ст. 7.29 КоАП РФ, и именно это, на наш взгляд, является важнейшим фактором, из-за которого данные нарушения происходят повсеместно.

В связи с этим предлагаем установить следующие размеры штрафов при совершении правонарушения в сфере государственных закупок впервые: за правонарушение, установленное ч. 1 ст. 7.29 КоАП РФ, размер штрафа для должностных лиц будет кратным 1,5 размера его ежемесячного дохода, ч. 2, 2.1 – 2 размерам, ч. 3 – в пределах означенных размеров. За совершение повторного правонарушения в сфере государственной закупочной деятельности размер штрафа должен быть значительно выше: по ч. 1 ст. 7.29 КоАП РФ – в размере двукратного ежемесячного дохода, ч. 2, 2.1 – трехкратного, ч. 3 – в диапазоне между суммами штрафа, предусмотренными другими частями исследуемой статьи.

Таким образом, можно сделать вывод, что усиление мер административной ответственности в сфере государственных закупок является необходимым для осуществления более эффективного государственного контроля за данной сферой. Криминализация данных правонарушений является нецелесообразной и несоразмерной предусмотренным нарушениям. Предложенные меры по усилению ответственности за нарушение ст. 7.29 КоАП РФ позволят изменить сложившуюся ситуацию в сфере государственных закупок.

Ссылки:

1. Careers, connections, and corruption risks: investigating the impact of bureaucratic meritocracy on public procurement processes / N. Charron, C. Dahlström, M. Fazekas, V. Lapuente // *The Journal of Politics*. 2017. Vol. 79, no 1. P. 89–104.
2. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс] : федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 25 нояб. 2013 г. № 1063. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Там же.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Назарова Д.С. Вопросы криминализации мошенничества в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд // *Вестник Удмуртского университета*. 2016. Т. 26, № 3. С. 117–122.
7. Там же. С. 119.
8. Там же. С. 118.

References:

Charron, N, Dahlström, C, Fazekas, M & Lapuente, V 2017, 'Careers, connections, and corruption risks: investigating the impact of bureaucratic meritocracy on public procurement processes', *The Journal of Politics*, vol. 79, no 1, pp. 89–104, <https://doi.org/10.1086/687209>.

Nazarova D.S. 'Issues of fraud criminalization in the procurement of goods, works, services for state and municipal needs', *Vestnik Udmurtskogo universiteta*, vol. 26, no. 3, pp. 117-122, (in Russian).