



Административная ответственность заказчиков за нарушения при закупках по Закону № 223-ФЗ

Кирилл Чагин

консультант по социальной политике
Института экономики города (Москва)



Андрей Полянский

руководитель департамента
по государственным и корпоративным закупкам
АО «Российский аукционный дом»

В федеральном законодательстве об административных правонарушениях нарушениям при закупках по Закону № 223-ФЗ посвящена отдельная статья (ст. 7.32.3 КоАП РФ). Меры административной ответственности заказчиков, предусмотренные указанной нормой, и будут рассмотрены в настоящей статье.

Нарушения, предусмотренные действующей редакцией КоАП РФ

1. Осуществление закупки, которая в соответствии с Законом № 223-ФЗ должна осуществляться в электронной форме, в иной форме. Это нарушение влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 до 30 тыс. руб., а на юридических лиц — от 100 до 300 тыс. руб. Если же данное нарушение совершается должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за это нарушение более двух раз, то на это лицо накладывается административный штраф в размере от 40 до 50 тыс. руб. или дисквалификация на срок от 6 мес. до 1 года.

Напомним, что согласно действующим нормам Закона № 223-ФЗ в электронной форме должны осуществляться конкурентные закупки, участниками которых могут быть только субъекты МСП¹. Также в электронной форме должны проводиться закупки определенных ТРУ, перечень которых установлен Правительством РФ² (например, легковых автомобилей, авторучек, услуг по чистке и уборке и т. д.).

Здесь важно понимать, что имеется в виду под «электронной формой». До второго полугодия 2018 г. это понятие не было конкретизировано в самом Законе № 223-ФЗ, а ФАС России считала закупками в электронной форме как те закупки, где просто обеспечивалась возможность подачи участником закупки заявки в виде электронного документа и размещения заказчиком в ЕИС информации о проводимой закупке, так и те закупки, где победитель определялся с использованием программно-аппаратного комплекса оператора электронной площадки, а также обеспечивалась дальнейшая возможность заключения договора путем обмена документами через такого оператора (причем последний подход рекомендовался ФАС России как «целесообразно-преимущественный»)³.

Теперь же под закупкой в электронной форме в Законе № 223-ФЗ понимается именно закупка, осуществляемая через функционал электронной площадки⁴. Причем перечень площадок, которым заказчик может пользоваться для проведения электронных закупок среди субъектов МСП, определен Правительством РФ⁵. Для осуществления иных электронных закупок заказчик может пользоваться и другими площадками. Кроме того, важно учитывать, что если в положении о закупке конкретного заказчика установлено, что та или иная закупка должна проводиться в электронной форме, но заказчик будет проводить ее не так, то эта ситуация тоже подпадает под данное нарушение, так как согласно Закону № 223-ФЗ заказчик должен осуществлять свои закупки в соответствии со своим положением о закупке⁶.

¹ Ч. 2 ст. 3 Закона № 223-ФЗ.

² Ч. 4 ст. 3 Закона № 223-ФЗ, постановление Правительства РФ от 21.06.2012 № 616 «Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме».

³ Стандарт осуществления закупочной деятельности отдельных видов юридических лиц, утвержденный ФАС России; письмо Минэкономразвития России от 25.04.2016 № Д28и-1086.

⁴ Ст. 3.3 Закона № 223-ФЗ.

⁵ Ч. 11 ст. 3.4 Закона № 223-ФЗ, распоряжение Правительства РФ от 12.07.2018 № 1447-р «Об утверждении перечней операторов электронных площадок и специализированных электронных площадок, предусмотренных Федеральными законами от 05.04.2013 № 44-ФЗ, от 18.07.2011 № 223-ФЗ».

⁶ Ч. 1 ст. Закона № 223-ФЗ.

2. Осуществление закупки по Закону № 223-ФЗ, в то время как данная закупка должна осуществляться по Закону № 44-ФЗ. Данное нарушение карается наложением административного штрафа на должностных лиц в размере от 20 до 30 тыс. руб., а на юридических лиц — от 50 до 100 тыс. руб.

В Законе № 223-ФЗ предусмотрено два случая, когда заказчики должны проводить закупки не по этому закону, а по Закону № 44-ФЗ.

Первый случай — если заказчик не выполняет свою обязанность осуществить в установленном объеме целевые закупки у субъектов МСП в течение календарного года. В этом случае с 1 февраля следующего года и до его окончания он должен проводить все свои закупки в соответствии с Законом № 44-ФЗ⁷.

Второй случай — если заказчик не разместил в ЕИС положение о закупке, то он должен проводить свои закупки по Закону № 44-ФЗ, пока не разместит в ЕИС положение о закупке⁸. При этом ФАС России может наказывать заказчиков и при неполном размещении в ЕИС положения о закупке — например, если размещена только первая страница документа⁹.

3. Нарушение предусмотренных Законом № 223-ФЗ сроков размещения в ЕИС информации о закупке. Это нарушение наказывается наложением административного штрафа на должностных лиц в размере от 2 до 5 тыс. руб.; на юридических лиц — от 10 до 30 тыс. руб. Причем более строгое наказание предусмотрено за нарушение сроков размещения изменений, вносимых заказчиками в свои положения о закупке: здесь штраф на должностных лиц составляет от 5 до 10 тыс. руб., а на юридических лиц — от 10 до 30 тыс. руб. И самое строгое наказание предусмотрено в случае, когда необходимая информация вообще не размещается: тут заказчика ожидает административный штраф на должностных лиц в размере от 30 до 50 тыс. руб.; на юридических лиц — от 100 тыс. до 300 тыс. руб.

Данные виды нарушений встречаются весьма часто. При этом чаще всего речь идет о задержке размещения ежемесячных отчетов о заключенных договорах¹⁰, о задержке внесения установленных сведений в реестр договоров¹¹, а также о задержке размещения протоколов закупки¹².

⁷ Ч. 8.1 ст. 3 Закона № 223-ФЗ.

⁸ Ч. 5 и 5.1 ст. 8 Закона № 223-ФЗ.

⁹ См. постановление Тывинского УФАС России от 12.03.2018 по делу № А01-7.32.3/18.

¹⁰ См., например, постановление Омского УФАС России от 29.04.2019 по делу № 055/04/7.32.3-264/2019.

¹¹ См., например, постановление Алтайского республиканского УФАС России от 04.04.2019 по делу № 004/04/7.32.3-56/2019.

¹² См., например, постановление ФАС России от 12.10.2018 по делу № АК1025-18.

4. Несоблюдение предусмотренных Законом № 223-ФЗ требований к содержанию извещений о закупке и (или) документации о закупке. Это нарушение влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 2 до 3 тыс. руб.; на юридических лиц — от 5 до 10 тыс. руб.

Самый простой случай такого нарушения заключается в том, что заказчик в указанных документах «пропускает» ту или иную позицию, которая в соответствии с нормами Закона № 223-ФЗ подлежит обязательному включению в состав извещения или документации о закупке¹³. Например, не указывается объем требуемых работ¹⁴. Другой случай «технического» нарушения — это ситуация, когда необходимые документы (например, проектная документация) размещается в «неоткрываемых» файлах¹⁵. Но бывает и так, что ФАС России признает за такое нарушение случаи, так сказать, «методических несоответствий» — например, ситуацию, когда содержащийся в закупочной документации порядок оценки заявок по критерию «цена договора» дает одинаковое количество баллов участникам закупки, подавшим разные ценовые предложения¹⁶.

5. Предъявление требований к участникам закупок, к закупаемым ТРУ и (или) к 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 данное нарушение положен административный штраф на должностных лиц в размере от 2 до 3 тыс. руб., а штраф на юридических лиц может составить от 5 до 10 тыс. руб.

Этот вид нарушения вызывает больше всего споров между заказчиками и «недовольными» участниками закупок. При этом характер конкретных нарушений, фиксируемых ФАС России, может быть самым разным.

Например, заказчик может отстранить участника закупки от участия в ней на основании того, что последний не указал в своих банковских реквизитах место нахождения своего банка, хотя форма заявки не предусматривала предоставление именно этой информации¹⁷. Другой пример — заказчик отстраняет участника закупки от участия в ней на основании того, что он не предоставил требуемые сведения (документы) — допустим, решение об одобрении крупной сделки, хотя фактически эти сведения (документы) были

¹³ См. ч. 9 и 10 ст. 4 Закона № 223-ФЗ.

¹⁴ См., например, решение Бурятского УФАС России от 19.12.2018 № 05-32/97-2018.

¹⁵ См., например, решение Ханты-Мансийского УФАС России от 02.04.2019.

¹⁶ См. решение ФАС России от 21.03.2019 № 223ФЗ-311/19.

¹⁷ Решение Иркутского УФАС России от 18.04.2019 № 038/07/3-86/2019.

предоставлены¹⁸. Или даже бывает так, что данное нарушение трактуется «расширительно», а именно таковым нарушением признается ситуация, когда заказчик допускает к участию в закупке и заключает договор с участником, несмотря на отсутствие в составе его заявки требуемых закупочной документацией сведений (документов), скажем, лицензии на выполнениекупаемых работ¹⁹. В таких случаях считается, что заказчик рассмотрел (оценил) заявку не в том порядке, который был изложен в документации о закупке.

Помимо нарушений, наказания за которые предусмотрены вышеуказанной статьей КоАП РФ, отдельным административным правонарушением является невыполнение в установленный срок законного решения или предписания ФАС России об устранении нарушений Закона № 223-ФЗ. Данное деяние наказывается наложением административного штрафа на должностных лиц в размере от 30 до 50 тыс. руб., на юридических лиц — от 300 до 500 тыс. руб.²⁰ Например, такое наказание можно получить в случае, если в связи с выявленными нарушениями ФАС России предписывает заказчику аннулировать результаты закупки, установив для этого определенный срок, а также срок для извещения контрольного органа о выполнении предписания, но по истечении установленного срока заказчик так и не проинформировал ФАС об исполнении полученного предписания²¹.

Кроме того, отдельным нарушением считается ситуация, когда заказчик не предоставляет или несвоевременно предоставляет в ФАС информацию о недобросовестных участниках закупки и поставщиках (исполнителях, подрядчиках) либо представляет заведомо недостоверную информацию для включения сведений о них в реестр недобросовестных поставщиков. Это нарушение влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 до 15 тыс. руб., на юридических лиц — от 30 до 50 тыс. руб.²²

Напомним, что при уклонении участника закупки от заключения договора заказчик должен направить сведения о нем в реестр не позднее 30 календарных дней со дня заключения договора с участником закупки, с которым в соответствии с документацией о закупке заключается договор при уклонении победителя закупки от заключения договора, или со дня истечения срока

¹⁸ См. решение Московского областного УФАС России от 11.04.2018 по делу № 50-07-9713/19.

¹⁹ См. постановление Коми УФАС России от 15.04.2019 по делу № 011/04/7.32.3/161/2019.

²⁰ Ч. 7.2 ст. 19.5 КоАП.

²¹ См., например, постановление Омского УФАС России от 18.03.2019 по делу № 055/04/19.5-145/2019.

²² Ст. 19.7.2.1 КоАП.

подписания договора, указанного в документации о закупке (если документацией о закупке не предусмотрено заключение договора с иным участником закупки при уклонении победителя закупки от заключения договора)²³.

Также сведения в реестр должны быть отправлены в отношении поставщика (исполнителя, подрядчика), договор с которым был расторгнут по решению суда в связи с существенным нарушением им условий договора. Эти сведения направляются не позднее 10 рабочих дней после расторжения договора²⁴. Практика установления контрольными органами таких нарушений хоть и небольшая, но есть²⁵.

Перспективы расширения перечня нарушений, влекущих административную ответственность

В настоящее время ФАС России подготовила законопроект о внесении изменений в КоАП РФ, в соответствии с которыми перечень административных правонарушений в отношении закупок по Закону № 223-ФЗ может быть расширен. На момент подготовки данной статьи (начало декабря 2019 г.) этот законопроект еще не был внесен в Государственную Думу РФ и рассматривался в Правительстве РФ, но с его текстом и пояснительной запиской можно ознакомиться на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов²⁶.

Среди возможных изменений можно отметить прибавление к существующим нарушениям, наказываемым теми или иными штрафами, новых «подвидов» нарушений. К ним относятся:

1. Выбор способа закупки в нарушение норм Закона № 223-ФЗ. Отметим, что речь здесь идет о нормах самого закона, а не положения о закупке. Но если выбор способа закупки будет произведен в нарушение правил положения о закупке, то такая ситуация все равно подпадет под данное нарушение, так как закон требует, чтобы заказчик осуществлял закупки в соответствии со своим положением о закупке⁷. Это же замечание касается и всех других случаев,

²³ П. 2 и 3 Правил направления заказчиками сведений о недобросовестных участниках закупки и поставщиках (исполнителях, подрядчиках) в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на ведение реестра недобросовестных поставщиков, утвержденных постановлением Правительства РФ от 22.11.2012 № 1211.

²⁴ П. 4 Правил направления заказчиками сведений о недобросовестных участниках закупки и поставщиках (исполнителях, подрядчиках) в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на ведение реестра недобросовестных поставщиков, утвержденных постановлением Правительства РФ от 22.11.2012 № 1211.

²⁵ См., например, постановление Сахалинского УФАС России от 12.11.2018 по делу № 08-АП98/2018.

²⁶ ID проекта: 02/04/04-19/00090362. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=90362>.

когда речь идет о нарушении какого-либо правила, установленного Закона № 223-ФЗ (см. ниже).

2. Неправомерный отказ участнику закупки в участии в закупке или неправомерный допуск участника закупки к участию в закупке. Отметим, что фактически это «узаконивает» практику ФАС России по наказанию заказчиков за эти проступки в рамках действующей системы нарушений и наказаний (см. выше).

3. Нарушение сроков направления или ненаправление информации оператору электронной площадки.

Также предлагается дополнить КоАП РФ новыми нарушениями, которые касаются уже не только заказчиков, но и операторов электронных площадок:

1. Размещение в ЕИС или направление оператору электронной площадки информации, подлежащей размещению, направлению с нарушением требований, предусмотренных Законом № 223-ФЗ, либо нарушение порядка разъяснения положений документации о закупке. Это нарушение влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 2 до 5 тыс. руб., на юридических лиц — от 10 до 30 тыс. руб.

2. Нарушение предусмотренных Законом № 223-ФЗ требований к содержанию протокола, составленного при проведении закупок. Это нарушение влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 2 до 3 тыс. руб.; на юридических лиц — от 5 до 10 тыс. руб.

3. Сокращение сроков подачи заявок на участие в закупке или нарушение сроков отмены закупки. Это нарушение влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 до 30 тыс. руб.; на юридических лиц — от 100 до 300 тыс. руб.

4. Необеспечение оператором электронной площадки непрерывности осуществления закупки, неизменности подписанных электронной подписью электронных документов, надежности функционирования программных и технических средств, используемых для осуществления закупки, равного доступа участников закупки к участию в закупке. Это нарушение влечет наложение административного штрафа в размере 300 тыс. руб.

5. Нарушение оператором электронной площадки правил документооборота при проведении процедуры закупки в электронной форме, а также порядка и (или) сроков размещения, направления информации и (или) уведомлений, установленных Законом № 223-ФЗ. Это нарушение влечет наложение административного штрафа в размере 15 тыс. руб.

6. Разглашение оператором электронной площадки, должностным лицом оператора электронной площадки информации об участнике закупки

до подведения результатов закупки. Это нарушение влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 50 тыс. руб.; на юридических лиц — 500 тыс. руб.

7. Нарушение установленных в Законе № 223-ФЗ порядка и (или) сроков блокирования операций по счету участника закупки для проведения операций по обеспечению участия в закупках. Данное нарушение влечет наложение административного штрафа в размере 15 тыс. руб.

8. Осуществление закупок у субъектов МСП в размере менее размера, предусмотренного в соответствии с Законом № 223-ФЗ. Это нарушение влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 30 до 50 тыс. руб.; на юридических лиц - от 100 до 300 тыс. руб.

9. Непредставление или несвоевременное представление в ФАС России информации и документов, если представление таких информации и документов является обязательным в соответствии с Законом № 223-ФЗ, либо представление заведомо недостоверных информации и документов. Это нарушение влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 до 15 тыс. руб.; на юридических лиц — от 30 до 50 тыс. руб.

10. Ненаправление, несвоевременное направление в Федеральное казначейство договоров, заключенных заказчиками, невнесение в реестр договоров информации (сведений) и (или) документов, подлежащих включению в такой реестр договоров, если направление, представление указанных информации (сведений) и (или) документов являются обязательными в соответствии с Законом № 223-ФЗ. Это нарушение влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 до 15 тыс. руб.; на юридических лиц — от 30 до 50 тыс. руб. Точно так же наказывается и направление недостоверной информации (сведений) и (или) документов, содержащих недостоверную информацию.

11. Заключение договора по результатам проведения закупки с нарушением объявленных условий проведения закупки или условий исполнения договора, предложенных лицом, с которым заключается договор. Это нарушение влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 5 до 30 тыс. руб.; на юридических лиц — от 50 до 100 тыс. руб.

12. Заключение договора по результатам проведения закупки с нарушением сроков, установленных Законом № 223-ФЗ. Данное нарушение влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 5 до 30 тыс. руб.; на юридических лиц — от 50 до 100 тыс. руб.

13. Нарушение заказчиком сроков, порядка заключения договора или отказ от заключения договора с нарушением требований Закона № 223-ФЗ. Это нарушение влечет наложение административного штрафа на должностных

лиц в размере от 20 до 30 тыс. руб.; на юридических лиц — от 50 до 100 тыс. руб. Примечательно, что в отношении данного нарушения, как и предыдущего, речь идет о нарушении сроков заключения договора. Можно предположить, что в предыдущей позиции имеется в виду общий срок заключения договора, а здесь — нарушение сроков совершения каких-то отдельных действий, связанных с заключением договора (например, установленного срока передачи победителю закупки проекта договора).

14. Нарушение заказчиком срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок, в т. ч. неисполнение обязанности по обеспечению авансирования, предусмотренного договором. Это нарушение влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 30 до 50 тыс. руб.; на юридических лиц — от 50 до 100 тыс. руб.

Таким образом, номенклатура нарушений заказчиков при закупках по Закону № 223-ФЗ, за которые устанавливается административная ответственность, в ближайшее время будет расширяться. Нельзя не отметить, что это происходит в русле общей тенденции ужесточения правил осуществления закупок по Закону № 223-ФЗ. ■

Новости контрактной системы

Расширен перечень случаев заключения контрактов жизненного цикла

Перечень случаев заключения контрактов жизненного цикла, утвержденный постановлением Правительства от 28.11.2013 № 1087 (далее — перечень), дополнен еще одним основанием. С 31 января 2020 г. заказчики вправе заключать контракты жизненного цикла на закупку следующей медицинской техники:

- аппараты, основанные на использовании рентгеновского или альфа-, бета- или гамма-излучений, применяемые в медицинских целях;
- аппараты электродиагностические, применяемые в медицинских целях;
- аппараты высокочастотной и низкочастотной терапии;
- микроскопы оптические;
- стерилизаторы хирургические или лабораторные;
- аппараты для ингаляционного наркоза;
- аппараты дыхательные реанимационные.

Напомним, что в соответствии с ч. 16 ст. 34 Закона № 44-ФЗ контрактом жизненного цикла является контракт, предусматривающий не только закупку товара, но и его последующие обслуживание и ремонт, а при необходимости эксплуатацию и (или) утилизацию.