

Коллизии законодательства. Как устранить?



Ирина Николаевна МУЧКАЕВА,
заместитель министра финансов Пензенской области



Ильмира Кябировна САЛИХОВА,
заместитель начальника отдела контроля в сфере закупок управления финансового контроля Министерства финансов Пензенской области

Происходящий сейчас в России процесс совершенствования механизмов внутреннего государственного финансового контроля направлен в первую очередь на повышение его эффективности. Вместе с тем финансовые контролеры в своей деятельности продолжают сталкиваться с многочисленными проблемами, затягивание сроков решения которых приводит к противоположному результату.

Как совместить два полномочия?

В прошлом году у нас возникли трудности, связанные с реализацией в рамках одной проверки полномочий по контролю за соблюдением бюджетного законодательства и по контролю в сфере закупок. В Пензенской области по аналогии с правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2013 года № 1092, применялась практика включения в программу проверок соблюдения законодательства о контрактной системе вопросов исполнения бюджетного законодательства и оформления, наряду с предписаниями об устранении нарушений в сфере закупок, предписаний (представлений) об устранении нарушений бюджетного законодательства. Надзорные органы признали такой подход неправомерным и нарушающим права объектов контроля. Поэтому реализация полномочий по контролю в сфере закупок и в сфере бюджетных правоотношений стала осуществляться путем проведения невзаимосвязанных проверок. Следовательно, теперь один и тот же объект подлежит проверке дважды.

Учитывая, что бюджетные расходы на проведение закупок являются одновремен-

но предметом контроля и в сфере закупок, и в сфере бюджетных правоотношений, мы считаем, что внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль за ними, предусмотренный Законом № 44-ФЗ, является неотъемлемой частью ВГ(М)ФК, установленного БК РФ, и, как следствие, должен иметь аналогичные подходы к его проведению и единую сферу деятельности.

При этом сфера деятельности ОВГ(М)ФК при проведении контроля в соответствии с частью 8 статьи 99 Закона № 44-ФЗ существенно расширена и распространяется не только на бюджетные средства, но и (для бюджетных учреждений) на средства от приносящей доход деятельности и обязательного медицинского страхования. А это значительный объем ресурсов: за 2016 год и текущий период 2017 года закупки государственных бюджетных учреждений за счет средств от иной приносящей доход деятельности и ОМС составили 7,1 миллиарда рублей. Контрактные расходы областного бюджета за этот период составили около 15 миллиардов рублей, и, соответственно, объем средств, подлежащий проверке ОВГФК (Министерством финансов Пензенской области) в рамках Закона № 44-ФЗ, возрос в 1,5 раза и составил 22,1 миллиарда рублей при неизменной численности наших контролеров.

По-разному БК РФ и Закон № 44-ФЗ определяют и объект контроля. Согласно Бюджетному кодексу объектами контроля являются исполнители по государственным (муниципальным) контрактам, а по Закону № 44-ФЗ — заказчики, на которых возлагают обязанность по осуществлению контроля за исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта.

Отличаются и методы контроля, регламентированные этими двумя документами. Согласно части 2 статьи 269.2 БК РФ при осуществлении полномочий по ВГ(М)ФК соответствующими органами проводятся плановые и внеплановые проверки, ревизии и обследования. В то же время частью 2 статьи 99 Зако-

на № 44-ФЗ методы контроля ограничены проведением плановых и внеплановых проверок.

Отсутствие единых подходов при реализации указанных полномочий приводит к увеличению объема контрольной деятельности, искусственному ограничению действий контролеров (по причине несовпадения форм и методов проверок), что снижает эффективность контроля. На наш взгляд, решение проблемы заключается в объединении данных полномочий путем внесения соответствующих изменений в БК РФ и Закон № 44-ФЗ. Поэтому считаем, что подготовленный в июне 2017 года Министерством финансов РФ проект Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», которым предусмотрено наделение органов ВГ(М)ФК полномочиями по контролю за соблюдением законодательства о контрактной системе, устранил эту актуальную проблему и законодательно обеспечит единство системы финансового контроля.

Несовершенство методов контроля

Стоит обратить внимание и на другую проблему, заключающуюся в отсутствии необходимых методов контроля в их перечне, предусмотренном в настоящее время Законом № 44-ФЗ. В первую очередь это касается проверок обоснования начальной (максимальной) цены контракта.

По сложившейся в нашем регионе практике, о чем мы уже ранее рассказывали на страницах этого издания, сформированная заказчиками заявка на размещение закупки проходит многоступенчатое согласование в органах исполнительной власти, в том числе и в Министерстве финансов, в ходе которого проверяется обоснование Н(М)ЦК и нередко выявляется завышение цены. Причиной тому является недостаточное исследование рынка при использовании заказчиками в качестве обоснования Н(М)ЦК метода сопоставимых рыночных цен. Чаще всего заказчики ограничиваются лишь полученными коммерческими предложениями от возможных поставщиков, что и приводит к завышению.

ВАЖНО

Введение при реализации полномочий по контролю в сфере закупок такого вида проверки, как обследование, позволило бы оперативно выявлять нарушение при формировании цены до проведения закупок. В результате формирование Н(М)ЦК только по коммерческим предложениям, в том числе предоставленным аффилированными организациями, не будет допущено. Предполагается, что данный вид проверки будет осуществляться путем анализа информации о закупках, размещенных в ЕИС. Документом, выданным по результатам обследования, должно стать заключение.

Как наказать, не проверяя?

Реформы в сфере правового регулирования отношений при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд повлекли за собой активное развитие законодательства в области административной ответственности и наказания за совершение правонарушений в сфере закупок. Многие новации были целесообразными и стали полезными, тем не менее мы продолжаем сталкиваться с рядом проблем. В первую очередь это противоречия в законодательстве.

Так, Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 318-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» КоАП был дополнен статьей 7.29.3, предусматривающей ответственность за нарушения при планировании закупок, включая нарушения порядка при проведении обязательного общественного обсуждения закупок и срока утверждения и размещения плана закупок и плана-графика закупок.

Полномочиями по составлению протоколов и рассмотрению дел о таких правонарушениях наделены органы ВГФК, осуществляющие в соответствии с частью 8 статьи 99 Закона № 44-ФЗ финансовый контроль в сфере закупок. Это, на наш взгляд, совершенно нелогично, так как вышеуказанные правонарушения носят процедурный характер и относятся к сфере деятельности уполномоченных органов контроля в сфере за-

купок. Получается, что ОГ(М)ФК, не имея законодательно утвержденных оснований для контроля соблюдения процедуры закупки, наделены обязанностью по привлечению за данные правонарушения к административной ответственности. Это противоречие не способствует эффективной работе контролеров. В случае недостаточности доказательной базы в поступившей информации о признаках таких административных правонарушений орган ВГФК, не имея полномочий для проведения проверки, будет вынужден назначить административное расследование, по сути, искусственно расширяя свои функции.

Конечно, в тех регионах, где орган ВГФК осуществляет в сфере закупок и процедурный, и финансовый контроль (Тюльская, Калужская, Тамбовская области и др.), привлечение к административной ответственности по указанным основаниям не является проблемой. И, возможно, эта норма КоАП рассчитана именно на них. Но в тех субъектах, где, как и у нас, данный орган осуществляет контроль только по части 8 статьи 99 Закона № 44-ФЗ (Ростовская, Воронежская области и др.), это становится весьма сложной задачей.

Для устранения вышеуказанных противоречий в законодательстве необходимо внести поправки в КоАП, включив пункты 3 и 4 статьи 7.29.3 в перечень дел, рассматриваемых контрольными органами в сфере закупок в соответствии со статьей 23.66 КоАП РФ, одновременно исключив их из пункта 1 статьи 23.7.1.

Административная безнаказанность

Особый интерес представляет практическая сторона применения ряда статей КоАП во взаимосвязи с Законом № 44-ФЗ.

К примеру, действующая редакция части 10 статьи 7.32 КоАП звучит следующим образом: «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, испол-

нителем) и привело к дополнительному расходованию средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации или уменьшению количества поставляемых товаров, объема выполняемых работ, оказываемых услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

При этом возможна неоднозначная трактовка фразы «...если выявленное несоответствие не устранено поставщиком...». Возникает логичный вопрос: когда и кем данное несоответствие может быть выявлено — должностным лицом заказчика на этапе приемки либо контролирующим органом, установившим такое нарушение в ходе проверки? Проблематичность ситуации заключается также в невозможности устранения выявленного несоответствия, так как в большинстве случаев при выявлении такого нарушения принятый товар (работы, услуги) уже используется в деятельности учреждения-заказчика.

Кроме того, препятствием к привлечению к ответственности по данной статье является обязательное для этого условие: дополнительное расходование средств или уменьшение количества поставляемых товаров, работ, услуг, что на практике не всегда можно доказать.

Такой же позиции придерживается Конституционный суд РФ (постановление от 14 ноября 2005 года № 10-П): «неопределенность содержания правовой нормы допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу».

НАПРИМЕР

Заказчик по результатам аукциона заключил контракт на поставку сметаны, жирность которой по техническому заданию составляет 23–28%, и хлеба пшеничного. В ходе исполнения контракта поставлены сметана двадцатипроцентной жирности и хлеб ржано-пшеничный. Заказчик в адрес поставщика претензию о поставке несоответствующего контракту товара не направлял. Доказать дополнительное расходование средств бюджета и, соответственно, привлечь заказчика к административной ответственности не представляется возможным, так как по результатам торгов цена сметаны жирностью в данной ситуации 23–28% и хлеба пшеничного равна цене сметаны жирностью 20%, хлеба ржано-пшеничного. В данной ситуации действующее законодательство не позволяет привлечь виновное лицо к административной ответственности, а отсутствие наказания приводит к ненадлежащему исполнению должностным лицом заказчика своих обязанностей по приемке поставленного товара, работ, услуг, что не исключает возможности повторения такой ситуации.



Кроме того, формальность при приемке товаров, работ, услуг, неосуществление проверки их соответствия условиям контракта (техническому заданию) приводят к поставке товаров, работ, услуг не в полном объеме, с ухудшенными характеристиками, с ограниченными сроками годности; оказанию услуг, выполнению работ, не предусмотренных контрактами и др.

В этой связи предлагаем внести в часть 10 статьи 7.32 КоАП изменения, изложив данную норму в следующей редакции: «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». Отсутствие административной практики более чем за год со дня вступления в силу части 10 статьи 7.32 КоАП (с 15 июля 2016 года) свидетельствует о недейственности данной нормы, в то время как ненадлежащая приемка является одной из существенных проблем и требует более жестких мер для ее пресечения.

Чья вина?

Также необходимо решение проблемы, связанной с уточнением ответственности должностных лиц за отдельные нарушения требований законодательства. В настоящее время органы ВГ(М)ФК при реализации полномочий по контролю в сфере закупок систематически выявляют нарушения бухгалтерского учета, за которые статья

ей 15.11 КоАП установлена административная ответственность. При этом возникают ситуации, когда определить должностное лицо, виновное в совершении административного правонарушения, затруднительно, например в случаях, когда функции по ведению бухгалтерского учета переданы централизованной бухгалтерии.

ВОПРОС

В случаях, когда функции по ведению бухгалтерского учета исполняет централизованная бухгалтерия, кто должен быть привлечен к административной ответственности: руководитель, передавший полномочия по ведению бухгалтерского учета, или должностное лицо организации, оказывающей услуги по ведению бухгалтерского учета на основании договора?



Верховный суд РФ в пункте 26 постановления пленума от 24 октября 2006 года № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении особенной части КоАП РФ» определил, что, если ведение бухгалтерского учета в организации производится на основании гражданско-правового договора третьими лицами, которые грубо нарушили правила ведения бухгалтерского учета и представления отчетности, это обстоятельство не освобождает руководителя организации от административной ответственности, предусмотренной статьей 15.11 КоАП. На наш взгляд, такой вывод не является столь однозначным. Возникает справедливый вопрос о непосредственной причастности руководителя к совершению правонарушения, так как обязательства по организации бухгалтерского учета, предусмотренные статьей 7 Федерального закона от 6 декабря 2011 года № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», он выполнил.

В нашем регионе как вариант выхода из данной ситуации мы рассматриваем возможность установления дополнительных мер гражданско-правовой ответственности централизованной бухгалтерии за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств путем заключения дополнительных соглашений к договорам о передаче функций по ведению бухгалтерского учета. В этих дополнительных соглашениях предусматривается возмещение убыт-

ков, понесенных в связи с уплатой организацией либо должностным лицом этой организации административных штрафов по вине исполнителя, оказывающего бухгалтерские услуги. Вместе с тем, по нашему мнению, указанная ответственность является гражданско-правовой, действующей в рамках договора и распространяющейся

только на его участников, а также направленной на восстановление понесенного ущерба, тогда как административная ответственность официально и гласно устанавливается государством и является мерой принудительного воздействия, применяемой для предупреждения правонарушения. Поэтому считаем целесообразным внести в статью 2.4 КоАП изменения, дополняющие перечень лиц, подлежащих привлечению к административной ответственности, должностными лицами централизованных бухгалтерий, с которыми заключен договор об оказании услуг по ведению бухгалтерского учета.

Кроме того, считаем необходимым дополнить статью 7 Закона № 402-ФЗ пунктом, устанавливающим ответственность главного бухгалтера и (или) должностных лиц централизованной бухгалтерии за ведение бухгалтерского учета в организации.

Административное наказание: польза или вред?

Неразрешенной на сегодняшний день остается проблема несоразмерности штрафов и последствий допущенных правонарушений. Следует отметить, что ряд составов административных правонарушений в сфере государственных (муниципальных) закупок фактически имеют формальный характер, и их выявление не представляет особой сложности. Данные правона-

рушения в основном связаны с несоблюдением процедуры размещения информации и документов в ЕИС. При их установлении и дальнейшем привлечении виновного лица к ответственности контролирующим органом используется меньший кадровый и временной ресурс, чем при выявлении многих других нарушений.

Само по себе нарушение срока размещения в ЕИС информации и документов по характеру и степени общественной опасности не влечет за собой тяжких последствий в отличие от несоблюдения, например, правил приемки товаров (работ, услуг), которое, в свою очередь, может привести к дополнительному расходованию бюджетных средств либо поставке товаров (работ, услуг) с ухудшенными характеристиками. При этом меры наказания за процедурные правонарушения в большей части безальтернативны и несоизмеримы с последствиями, что приводит к большой текучести кадров в бюджетных учреждениях и, как следствие, к срыву их закупочных процессов.

Так, к примеру, при совершении должностным лицом правонарушения, предусмотренного частью 1.1 статьи 7.30 КоАП (нарушение сроков размещения в ЕИС информации и документов при проведении конкурса и аукциона, размещение которых предусмотрено законодательством о контрактной системе в сфере закупок), штраф составит 30 тысяч рублей, а для юридических лиц — 100 тысяч рублей. Однако в случае приемки поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги, не соответствующих условиям контракта (часть 10 статьи 7.32 КоАП), наказанием будет штраф от 20 до 50 тысяч рублей.

Полагаем, что более гибкий и гуманный подход при определении меры административной ответственности в виде снижения размеров штрафов за процедурные нарушения будет соответствовать одной из основных задач КоАП — предупреждению административных правонарушений. В этой связи в августе и сентябре нами были внесены предложения для обсуждения на заседаниях созданных при Совете по вопросам внутреннего государственного финансового контроля при Федеральном казначействе Рабочей группы по стан-

дартизации деятельности органов внутреннего государственного финансового контроля и Рабочей группы по выработке подходов к организации контроля в сфере закупок по внесению изменений в отдельные статьи КоАП, предусматривающих снижение размера санкций [часть 4 статьи 7.29.3, части 1–1.3 статьи 7.30, часть 13, часть 14 статьи 7.30, часть 1, часть 2 статьи 7.31.1, часть 4, часть 10 статьи 7.32]. В то же время с ослаблением санкций за формальные административные правонарушения следует усилить меры ответственности за нарушения, влекущие экономические последствия для общества и государства, в том числе возникшие в случае проведения некачественной приемки товаров (работ, услуг). Так, статьей 3.2 КоАП установлен перечень основных и дополнительных видов наказаний за совершение административных правонарушений, одним из которых является дисквалификация.

В настоящее время область применения дисквалификации ограничена шестью статьями КоАП, включающими девять составов административных правонарушений, два из которых относятся к сфере государственных (муниципальных) закупок: часть 7 статьи 7.32 КоАП — нарушение порядка заключения, изменения контракта и часть 2 статьи 7.32.3 КоАП — нарушение порядка осуществления закупки товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

Предлагаем ввести альтернативную санкцию и в статью 7.32 КоАП, дополнив ее частью 11 следующего содержания: «Действия, предусмотренные частью 10 настоящей статьи, совершенные должностным лицом, подвергнутым ранее административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, влекут наложение административного штрафа на должностное лицо в размере от 25 тысяч до 50 тысяч рублей или дисквалификацию должностного лица на срок от шести месяцев до одного года».

Перечисленные меры, по нашему мнению, будут в равной степени работать и на предотвращение новых административных правонарушений в области государственных и муниципальных закупок, и на повышение ответственности за соблюдение норм Закона № 44-ФЗ.