

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

о наложении штрафа по делу

об административном правонарушении №051/04/7.29-328/2020

22 октября 2020 года

город Мурманск

Руководитель Управления Федеральной антимонопольной службы по Мурманской области Чеченина С.А., действующий на основании статьи 23.66 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ), рассмотрев материалы дела об административном правонарушении, возбужденного 27.04.2020 заместителем прокурора Октябрьского административного округа города Мурманска старшим советником юстиции <...> в отношении должностного лица (на момент рассматриваемых действий директора Мурманского муниципального бюджетного учреждения «Управления дорожного хозяйства») <...> по части 2 статьи 7.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях,

при участии старшего помощника прокурора Октябрьского административного округа г. Мурманска <...> и представителя <...> по доверенности б/н от 27.05.2020 <...>,

УСТАНОВИЛ:

27.04.2020 заместителем прокурора Октябрьского административного округа города Мурманска старшим советником юстиции <...> возбуждено дело об административном правонарушении в отношении должностного лица (на момент рассматриваемых действий замещавшего должность директора Мурманского муниципального бюджетного учреждения «Управления дорожного хозяйства») <...> по части 2 статьи 7.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

15.06.2020 руководителем Управления Федеральной антимонопольной службы по Мурманской области постановление заместителя прокурора рассмотрено. Производство по делу №051/04/7.29-328/2020 прекращено в связи с отсутствием состава правонарушения.

Прокуратура Октябрьского округа города Мурманска не согласившись с вынесенным постановлением 30.06.2020 вынесла протест прокурора.

Октябрьский районный суд рассмотрев протест прокуратуры 05.08.2020 принял решение постановление по делу №051/04/7.29-328/2020 отменить и вернуть дело на новое рассмотрение.

В ходе повторного рассмотрения материалов дела установлено следующее.

Предметом регулирования Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон о контрактной системе) являются отношения, связанные с обеспечением государственных и муниципальных нужд в товарах, работах, услугах за счет средств соответствующих бюджетов.

Закон о контрактной системе регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в части, в том числе, определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

В силу статьи 3 Закона о контрактной системе Мурманское муниципальное бюджетное

учреждение «Управления дорожного хозяйства» (далее - Учреждение, ММБУ «УДХ») является заказчиком.

В соответствии с пунктом 1 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд с учетом положений данного Кодекса.

Согласно части 3 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно.

Согласно части 1 статьи 10 ГК РФ не допускаются осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом). Не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке. При этом в соответствии с ч.5 ст.10 ГК РФ добросовестность участников гражданских правоотношений и разумность их действий предполагаются.

Закупка у единственного поставщика не относится к конкурентным способам закупки, а, следовательно, применение такого метода закупок должно осуществляться исключительно в случаях, установленных законом.

Такие случаи предусмотрены статьей 93 Закона о контрактной системе.

В силу пункта 9 части 1 статьи 93 названного выше Федерального закона заказчик вправе осуществить закупку у единственного поставщика вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы, в случае возникновения необходимости в оказании медицинской помощи в экстренной форме либо в оказании медицинской помощи в неотложной форме (при условии, что такие товары, работы, услуги не включены в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень товаров, работ, услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера) и применение иных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), требующих затрат времени, нецелесообразно. Заказчик вправе заключить в соответствии с настоящим пунктом контракт на поставку товара, выполнение работы или оказание услуги соответственно в количестве, объеме, которые необходимы для ликвидации последствий, возникших вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы, либо для оказания медицинской помощи в экстренной форме или неотложной форме, в том числе в случаях, предусмотренных частями 7 и 12 статьи 82 настоящего Федерального закона (редакция действующая на дату заключения договора 20.03.2020).

Из постановления прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении следует, что в нарушение требований части 5 статьи 24 Закона о контрактной системе 11.04.2020 Мурманским муниципальным бюджетным учреждением «Управление дорожного хозяйства» на основании пункта 9 части 1 статьи 93 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ заключен договор № 08/042020/07 с единственным участником ООО «Спецавто» (ИНН 5190175510), предметом которого являются услуги на выполнение работ по уборке объектов и элементов улично-дорожной сети, благоустройства города Мурманска.

Срок действия контракта устанавливается с даты заключения контракта 11.04.2020 по 15.07.2020 (часть 9 Контракта).

Источником финансирования являются бюджет муниципального образования города Мурманска

Цена контракта составила 10 255 800,00 рублей.

Нарушение части 5 статьи 24 Закона о контрактной системе образует состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 2 статьи 7.29 КоАП РФ.

В соответствии с частью 2 статьи 7.29 КоАП РФ принятие решения о способе определения поставщика (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 Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок должно осуществляться путем проведения конкурса или аукциона,

- влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере пятидесяти тысяч рублей.

В силу части 2 статьи 12 Закона о контрактной системе должностные лица заказчиков несут персональную ответственность за соблюдение требований, установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок и нормативными правовыми актами, указанными в частях 2 и 3 статьи 2 настоящего Федерального закона.

Указанные обстоятельства послужили основанием для возбуждения дела об административном правонарушении в отношении должностного лица — директора Мурманского муниципального бюджетного учреждения «Управления дорожного хозяйства» <...>.

В силу статьи 26.11. КоАП РФ судья, члены коллегиального органа, должностное лицо, осуществляющие производство по делу об административном правонарушении, оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу.

Прокуратурой Октябрьского округа города Мурманска и ММБУ «УДХ» представлены документы и пояснения в целях подтверждения своих позиций по делу. При повторном рассмотрении дела сторонам было предложено представить дополнительные доказательства. Стороны пояснили, что не располагают иными доказательствами, чем те, что были уже представлены ранее. Ходатайств от сторон не поступало. Новое рассмотрение дела осуществляется исходя из оценки документов, имеющихся в деле.

Рассматривая доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности установлено следующее.

Материалы дела содержат Обоснование к гражданско-правовому договору № 08/042020/07 от 11.04.2020 способом закупки у единственного подрядчика на основании пункта 9 части 1 статьи 93 Федерального закона о контрактной системе в сфере закупок, из которого следует, что определение исполнителя иным способом нецелесообразно в связи с длительностью проведения конкурентных способов определения исполнителя и обусловлено необходимостью выполнения учреждением непрерывных функций, возложенных на ММБУ «УДХ» Уставом и муниципальным заданием по поддержанию содержания улично-дорожной сети города Мурманска.

Указом Президента РФ от 25.03.2020 N 206 "Об объявлении в Российской Федерации нерабочих дней" постановил в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического

благополучия населения на территории Российской Федерации и в соответствии со статьей 80 Конституции Российской Федерации установить с 30 марта по 3 апреля 2020 г. нерабочие дни с сохранением за работниками заработной платы.

Указом Президента РФ от 02.04.2020 N 239 "О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)" постановил, что с 4 по 30 апреля 2020 г. включительно нерабочие дни с сохранением за работниками заработной платы.

По причине введения на территории Мурманской области мер по противодействию распространения новой коронавирусной инфекции, а также нахождение части работников на больничном и в режиме самоизоляции (более 30% работников учреждения), возникла потребность заключения гражданско-правового договора на выполнение работ по содержанию объектов и элементов улично-дорожной сети, благоустройство, инженерной инфраструктуры города Мурманска.

ММБУ «УДХ» представило фактическую численность работников на 01.04.2020, с учетом отсутствующих по причине болезни и самоизоляции, что подтверждает необходимость замены нетрудоспособных сотрудников в период коронавирусной инфекции, в целях бесперебойной работы учреждения. Из представленного списка работников ММБУ «УДХ» 50 сотрудников являются лицами старше 65 лет.

Учреждение исходя из текущей ситуации не могло предвидеть на какой период времени будет продлен режим самоизоляции, какое количество сотрудников будут нетрудоспособны до какого периода времени.

В соответствии с подпунктом "б" пункта 6 статьи 4.1 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 2 марта 2020 года № 5 "О дополнительных мерах по снижению рисков завоза и распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV)", на основании предложения Главного государственного санитарного врача по Мурманской области от 16.03.2020 Постановлением губернатора Мурманской области от 16 марта 2020 года № 47-ПГ "О мерах по противодействию распространению на территории Мурманской области новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV)" был введен режим повышенной готовности для органов управления и сил Мурманской территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В силу подпункта «и» пункта 2 статьи 11 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ органы местного самоуправления самостоятельно вводят режим повышенной готовности или чрезвычайной ситуации для соответствующих органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

По мнению ММБУ «УДХ», с учетом пункта 20 Приложения к Постановлению правительства Мурманской области № 181ПП от 07.04.2020 года, распространение коронавирусной инфекции, является в сложившихся условиях чрезвычайным и непредвиденным обстоятельством.

Учреждение, руководствуясь письмом Минфина России от 19.03.2020 № 24-06-06/21324 «Об осуществлении закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) при введении режима повышенной готовности», и письмом ФАС России от 18.03.2020 № ИА/21684/20 «Об условиях закупки товаров, работ у единственного поставщика в период пандемии коронавируса», посчитало, что распространение коронавирусной инфекции является обстоятельством непреодолимой силы и в совокупности сложившихся обстоятельств заключение договора № 08/042020/07 от 11.04.2020 с ООО «Спецавто», не противоречит требованию пункта 9 части 1 статьи 93 Закона 44-ФЗ.

Договор № 08/042020/07 от 11.04.2020 на выполнение работ по уборке объектов и элементов улично-дорожной сети, благоустройство города Мурманска, подписан директором Мурманского муниципального бюджетного учреждения «Управления дорожного хозяйства» <...>.

Учитывая исключительность рассматриваемого обстоятельства, избежать наступление которого невозможно и предвидеть сложно (заболевания и самоизоляция работников, в связи с новой коронавирусной инфекцией 2019-nCoV), а также принимая во внимание, что ММБУ «УДХ», предпринимало меры для выполнения обязательств, возложенных на учреждение, считаю, что прокуратурой не установлена необходимая совокупность обстоятельств, не позволяющих заказчику заключить контракт от с единственным поставщиком, на основании пункта 9 части 1 статьи 93 Федерального закона о контрактной системе в сфере закупок.

Прокуратурой Октябрьского округа не представлено доказательств, что <...> мог знать, что с учетом отсутствующих по причине болезни и самоизоляции нетрудоспособных сотрудников учреждения в период коронавирусной инфекции потребуется их замена, в целях бесперебойной работы учреждения.

Из материалов дела не представляется возможным сделать вывод, что <...> мог надлежащим образом заранее предвидеть, сложившуюся ситуацию, поскольку она носит непреодолимый характер.

В материалах дела отсутствуют доказательства, подтверждающие виновность действий должностного лица заказчика при заключении договора. В рассматриваемом случае не заключение контрактов с единственным поставщиком привело бы к наступлению неблагоприятных последствий для города и населения.

Учитывая, что отсутствие сотрудников учреждения на местах, в связи с их нетрудоспособностью, вызванной новой коронавирусной инфекцией, и тот факт, что Учреждение должно было исполнять свои функции полагаю, что заключение контракта на оказание услуг в период с 11.04.2020 по 31.05.2020 с единственным поставщиком не терпело отлагательства, и принятые меры являлись чрезвычайными и объективно необходимыми с целью предотвращения негативных последствий. <...> действовал с целью защиты охраняемых законом интересов общества, предпринимал меры с целью предупреждения угрозы возникновения чрезвычайной ситуации, при которой всякое промедление могло причинить существенный вред жизни и здоровью населения.

Необходимо отметить, что срок исполнения контракта установлен с даты заключения контракта по 31.05.2020. Таким образом, контракт заключен на непродолжительный срок.

Объективная сторона правонарушения, ответственность, за совершение которого предусмотрена частью 2 статьи 7.29 КОАП РФ состоит в том, что Заказчиком неправильно выбран способ определения поставщика. В тех обстоятельствах, которые сложились у Заказчика и о наступлении которых он знать заранее не мог закупка могла быть осуществлена исключительно у единственного поставщика. Закупка данных услуг конкурентной процедурой привела бы к тому, что на какое-то время не могла быть осуществлена уборка объектов и элементов улично-дорожной сети, благоустройства города.

Статьёй 26.1. КоАП РФ определены обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении. Руководствуясь названной статьёй, исходя из тех материалов дела, которые были представлены сторонами в действиях должностного лица не установлена его виновность.

Необходимо отметить, что в решении Октябрьского районного суда города Мурманска по делу №12-468/2020 по рассмотрению протеста прокурора на постановление по делу

№051/04/7.29-328/2020 также отмечено, что представленных в материалах дела доказательств недостаточно для полного и объективного исследования всех обстоятельств дела. Прокуратурой, правоохранительными органами не представлено дополнительных доказательств виновности должностного лица.

В соответствии с ч.4 ст 1.5 КоАП РФ неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица.

Факт сговора между сторонами, иные злоупотребления и наличие в действиях сторон намерения обойти требования Закона о контрактной системе и недобросовестным образом получить преимущество перед иными участниками гражданского оборота, не установлены.

Следовательно, должностным лицом директором Мурманского муниципального бюджетного учреждения «Управления дорожного хозяйства» <...> не нарушены требования части 5 статьи 24 Закона о контрактной системе.

Таким образом, в рассматриваемом случае отсутствует состав административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 7.29 КоАП РФ.

Субъективная сторона административного правонарушения:

В соответствии с частью 1 статьи 2.1 КоАП РФ административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

В силу статьи 1.5 КоАП РФ лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина.

Статьёй 26.1 КоАП РФ предусмотрено, что по делу об административном правонарушении выяснению подлежат ряд обстоятельств, в том числе: наличие события административного правонарушения; обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ, производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению в случае отсутствия события административного правонарушения.

В соответствии с частью 1 статьи 25.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях лицо, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом (статья 51 Конституции Российской Федерации).

<...> о рассмотрении дела об административном правонарушении уведомлен надлежащим образом.

Представленные <...> дополнительные документы и пояснения по существу рассмотрения, учтены в постановлении.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 1.5, 2.1, 24.5, 25.1, 26.1, 26.11, 29.9, 29.10 КоАП РФ,

ПОСТАНОВИЛ:

1.Производство по делу №051/04/7.29-328/2020 в отношении должностного лица - директора Мурманского муниципального бюджетного учреждения «Управления дорожного хозяйства» <...> прекратить за отсутствием состава.

В соответствии с пунктом 3 частью 1 статьи 30.1 и частью 1 статьи 30.3 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом, может быть обжаловано в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела в течение 10 суток со дня вручения или получения копии постановления.

Согласно части 1 статьи 31.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано.

Руководитель

Мурманского УФАС России

С.А. Чеченина