# Доклад руководителя Дагестанского УФАС России К. М. Кубасаева на публичных слушаниях «Практика применения законодательства о государственных закупках. Административное обжалование в строительстве»

Сегодня мы проводим публичные обсуждения результатов правоприменительной практики Дагестанского УФАС России в сфере законодательства о государственных закупках, а также административного обжалования в строительстве.

**Информация по контролю в сфере государственных закупок**

За 2016 год в Управление ФАС России по Республике Дагестан поступило 2239 жалоб (в 2015 – 1934) о нарушении законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Это 18,7% от общего количества жалоб, поступившего в ФАС России в 2016 году (около 12 тысячи жалоб).

Из них рассмотрено – 1979 жалобы.

Обоснованными признаны 803 жалобы,

необоснованными –906,

возвращено 260,

отозвано заявителями 270.

Выдано 452 предписаний об устранении выявленных нарушений.

В разрезе картина по поступившим жалобам выглядит следующим образом:

Федеральные заказчики –287;

Республиканские заказчики – 1263;

Муниципальные заказчики – 689.

За 2016 год было вынесено 286 постановлений о наложении административного штрафа на общую сумму 4 362 000 руб. К административной ответственности привлечено 171 должностное лицо.

2/3 лиц, привлеченных к административной ответственности, составляют муниципальные чиновники, 1/3 - сотрудники республиканских ведомств.

По республиканским закупкам в 2016 году аннулировано закупок на сумму более 8 млрд. рублей, в I квартале 2017г. – около 900 млн рублей.

За 2016 год решением суда не было отменено ни одного решения Дагестанского УФАС России в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд.

В прошлом году сократилось число отозванных жалоб (270 против 403 в 2015 году) и число возвращенных антимонопольной службой заявителям жалоб за допущенные нарушения порядка подачи жалоб или их оформления (260 против 488 в 2015 году). Однако резко возросло число жалоб, признанных антимонопольной службой необоснованными (906 против 427 в 2015 году).

Это свидетельствует о том, что многие заявители направляют в УФАС жалобы, как говорится, лишь бы пожаловаться, или же преследуя свои какие-то корыстные интересы (например, шантаж заказчиков – требование денег за отзыв жалобы) или же дестабилизировать работу Управления.

В 2016 году 760 закупок, проведенных на территории Дагестана, содержали 1090 нарушений федерального закона «О контрактной системе…»: 347 республиканских закупок (508 нарушений), 330 муниципальных закупок (433 нарушения), 83 федеральные закупки (149 нарушений).

Что касается первого квартала 2017 года, то в Дагестанское УФАС России поступило 629 жалоб (на федеральных заказчиков – 55, на республиканских – 337, на муниципальных – 237), из которых 67 были возвращены, 73 – отозваны самими заявителями, 274 – признаны необоснованными, 215 – признаны обоснованными (44% от числа рассмотренных жалоб).

Всего за первый квартал 2017 года в 237 закупках (15 – федеральных заказчиков, 118 – республиканских, 104 – муниципальных) специалистами Дагестанского УФАС России было выявлено 259 нарушений (16 – у федеральных заказчиков, 135 – у республиканских, 108 – у муниципальных).

Надо отметить, что, несмотря на то, что закон довольно четко регламентирует полный цикл проведения закупки, нарушения, допускаемые заказчиками, зачастую однотипны:

* нарушение в части размещения информации в единой информационной системе (41 нарушение);
* установление требований в документациях о закупках, влекущих ограничение количество участников или же требований, не предусмотренных законом «О контрактной системе…» (192).

Дагестанское УФАС России рекомендует заказчикам обращать внимание на изменения в законодательстве о контрактной системе и учитывать данные изменения при составлении закупочной документации.

Так, изменения, вступившие в силу 09.01.2017 г. в ст. 31 Закона о контрактной системе (п. 7 и п. 7.1 требования к участникам закупки) и не учтенные заказчиками в аукционной документации повлекли поток жалоб на несоответствие документации Закону о контрактной системе.

Заказчики также часто необоснованно устанавливают требования к показателям товаров, которые могут быть получены только в результате испытаний, устанавливают требования к химическому составу товаров, требования соответствия ГОСТам составляющих компонентов товара. Данные излишние требования нарушают требования п.1 ч.1 ст. 33 Закона о контрактной системе.

Напомню также, что Закон о контрактной системе не обязывает участника закупки иметь в наличии товар до заключения контракта по результатам торгов.

Проблемным остается вопрос и установление требований к участникам закупки о наличии или отсутствия свидетельства о допуске СРО по выполняемым видам работ. Необходимо в данном вопросе придерживаться требований Приказа Минэкономразвития России № 624 от 30.12. 2009 г.

**Проверки, проводимые Дагестанским УФАС России**

Что касается проверочных мероприятий, проводимых Дагестанским УФАС России, то в 2017 году количество плановых проверок юридических лиц было снижено на 37,5%, а в план контрольно-надзорной деятельности Управления представители малого и среднего бизнеса вообще не включены.

Снижение количества проверок – это не самоцель, это лишь способ выстраивания нового формата взаимоотношений между государством и представителями предпринимательской деятельности. Наша общая задача – создать условия, в которых будет максимально снижен риск нарушений требований антимонопольного законодательства.

**Картина по проведенным проверкам за 2016г. и первый квартал 2017 года выглядит следующим образом:**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование субъекта контроля | Количество выданных предупреждений | Количество возбужденных дел (в том числе по статье) | Количество вынесенных решений | Привлечено к ответственности лиц (юр, должн. лиц) |
| Администрация ГО Каспийск | 31 | 7 | 2 |  |
| Администрация МО Кайтагский район |  | 3 | 3 |  |
| Администрация ГО Махачкала | Акт по результатам проверки в стадии реализации |  |  |  |
| Администрация МО Дербентский район | 12 | 13 | 1 |  |
| Общество с ограниченной ответственностью "Газпром межрегионгаз Пятигорск" |  | 10 |  |  |
| Акционерное общество "Газпром газораспределение Махачкала" | Акт по результатам проверки в стадии реализации |  |  |  |
| Государственное бюджетное учреждение Республики Дагестан "Республиканское информационное агентство" Дагестан " | Нарушений не выявлено | Нарушений не выявлено | Нарушений не выявлено | Нарушений не выявлено |
| Общество с ограниченной ответственностью "Газпром газораспределение Дагестан" |  | 2 |  |  |

В целях снижения административного давления на малый и средний бизнес Дагестанское УФАС России **административное наказание в виде штрафа** субъектам малого и среднего предпринимательства **заменяет на предупреждение.**

Административное наказание в виде предупреждения назначается за совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или угрозы причинения вреда, если правонарушение совершено **впервые.**

**Административное обжалование в строительстве**

10 января 2016 года вступил в силу *Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 250-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»*, который внес изменения в антимонопольное законодательство по обжалованию в сфере строительства.

Этот нормативно-правовой акт наделил антимонопольные органы полномочиями по рассмотрению жалоб на действия/бездействие государственных органов, муниципальных властей и инженерно-технических организаций, отвечающих за сферу строительства.

В настоящее время действует Реестр описаний процедур, включенных в исчерпывающий перечень процедур в сфере жилищного строительства, утверждённый постановлением Правительства РФ от 30.04.2014 № 403.

Во-первых, появилась возможность для быстрого обжалования в сфере строительства: рассмотрение заявления в антимонопольном органе происходит в течение 7 рабочих дней и может быть продлено ещё на 7 рабочих дней с обязательным уведомлением сторон.

Во-вторых, административное обжалование в строительстве в антимонопольный орган существенно повышает шансы заявителя на фактическое восстановление прав в случае констатации антимонопольщиками фактов нарушения требований законодательства.

В-третьих, за нарушение порядка осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства, *статьей 14.9.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях* установлена ответственность

А именно, неправомерные действия (бездействие) должностных лиц **органов власти** **влекут предупреждение или наложение административного штрафа в размере от трех тысяч до пятидесяти тысяч рублей, а также при повторном нарушении дисквалификацию таких лиц на срок до двух лет.**

Вместе с тем, несмотря на то, что с момента вступления данных норм в силу прошло около полутора лет в адрес Дагестанского УФАС России поступила всего одна жалоба на действия администрации городского округа «город Махачкала», выразившихся в невыдаче разрешения на строительство многоквартирного дома. Указанная жалоба признана обоснованной. По результатам рассмотрения Управлением архитектурно-строительного надзора г. Махачкалы разрешение на строительство оформлено и выдано. Должностные лица к административной ответственности не привлекались, в связи с выдачей разрешения до возбуждения антимонопольного дела.

К факторам, определяющим незначительное количество обращений в антимонопольный орган в рамках административного обжалования в строительстве, относятся административные барьеры.

Наиболее благоприятной почвой для административных барьеров является низкий уровень правосознания субъектов предпринимательской деятельности, выражающийся в незнании (или в весьма поверхностном знании) нормативных актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, а следовательно, своих прав, слабой гражданской позиции, проявляющейся в нежелании отстаивать и защищать законным образом свои права и свободы. Все это в совокупности создает благоприятную среду для выстраивания административных барьеров на пути развития предпринимательства.

**Нарушения требований земельного законодательства в сфере многоэтажного строительства**

С 1 марта 2015 года приобрести земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности для строительства, можно только на торгах (аукционах).

По общему правилу получить в аренду земельный участок без торгов нельзя. Причем торги осуществляются, только в форме аукциона (конкурс не проводится). Это следует из пункта 1 статьи 39.6 Земельного кодекса РФ.

В отдельных случаях договор аренды участка из публичных земель можно заключить без проведения торгов. Перечень таких случаев является закрытым (п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ). **Так, к ним относится предоставление земельных участков организациям:**

* для государственных и общественно полезных целей (для размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов, комплексного освоения территории, выполнения международных обязательств РФ, размещения объектов, предназначенных для обеспечения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения и др.);
* для сельскохозяйственного производства;
* на основании указа или распоряжения Президента РФ, для размещения ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ и др.

**Кроме того, получить землю в аренду без торгов могут (п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ):**

* собственники зданий, сооружений, которые расположены на этих земельных участках;
* собственники объектов незавершенного строительства таких объектов, которые размещены на участках (однократно и только для завершения их строительства);
* граждане, которые приобретают участок для индивидуального жилищного строительства, дачного хозяйства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства;
* граждане и организации, у которых участок был изъят для государственных или муниципальных нужд, и др.

В случае, если в соответствии с основным видом разрешенного использования земельного участка предусматривается строительство зданий, сооружений, предоставление такого земельного участка осуществляется путем проведения аукциона на право заключения договора аренды земельного участка (ч.7 ст.39.11 ЗК РФ).

**В последнее время в Дагестане участились случаи предоставление земельных участков под строительство многоквартирных жилых домов в обход антимонопольного, градостроительного и земельного законодательства, путем изменение вида разрешенного использования земельного участка.**

**Информация о нарушениях порядка представления земельных под строительство многоквартирного многоэтажного жилья участков по городам РД**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Наименование МО | Всего нарушений | Из них изменение вида разрешенного пользования | % соотношение |
|  Администрация ГО «город Махачкала» | 379 | 288 | 76 |
|  Администрация ГО «город Каспийск» | 103 | 72 | 70 |
|  Администрация ГО «город Избербаш» | 76 | 43 | 57 |

Самыми распространенными способами обхода процедур предусмотренных частью 1 статьи 39.6 ЗК РФ, являются представление земельных участков под индивидуальное жилищное строительство и благоустройство, с последующим изменением их вида разрешенного использования на строительство многоквартирных, многоэтажных домов.

Так по результатам контрольных мероприятий проведенных Дагестанским УФАС России в период 2015 – 2016 годов выявлено, 558 нарушений требований антимонопольного законодательства в сфере строительства, 403 из них связано с изменением разрешенного использования земельных участков, т.е. 72% выявленных нарушений, сводятся к обходу требований части 1 статьи 39.6 ЗК РФ.

В завершении хочу сказать, что ключевая цель публичного обсуждения – сделать нашу работу максимально прозрачной, доступной, эффективной, а также снизить степень нагрузки на представителей бизнеса.

На наш взгляд данная цель будет достигнута, если будет конструктивный диалог между контрольно-надзорными органами и представителями общественности, бизнеса, республиканских и муниципальных органов власти.