Маторина Т.А.¹, Церунян В.А.²

Некоторые актуальные вопросы привлечения к административной и уголовной ответственности при реализации договора по выполнению капитального ремонта зданий государственного образовательного учреждения

¹РТУ МИРЭА

²ОЧУ ВО Международный юридический институт
(Россия, Москва)

doi: 10.18411/lj-06-2020-358

idsp: ljjournal-06-2020-358

Аннотация

Автором статьи был проведен анализ ряда договоров по выполнению капитального ремонта зданий и сооружений на соответствие положениям Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ. В результате анализа выявлены риски привлечения к административной ответственности образовательной организацией как юридического лица в соответствии с положениями КоАП РФ.

Ключевые слова: договор выполнения работ для государственных нужд, скрытые работы, некачественный результат работ, членство Подрядчика в саморегулируемой организации, административная ответственность

Abstract

The author of the article analyzed a number of contracts for capital repairs of buildings and structures for compliance with the provisions of the Federal law "on the contract system in the field of procurement of goods, works, services for state and municipal needs" dated 05.04.2013 N 44-FZ. The analysis revealed the risks of bringing educational organizations to administrative responsibility as a legal entity in accordance with the provisions of the administrative Code of the Russian Federation.

Keywords: contract for performance of works for state needs, hidden works, low-quality result of work, Contractor's membership in a self-regulating organization, administrative responsibility

Договор выполнения работ является одним из наиболее востребованных договоров в современных экономических условиях и одним из инструментов реализации закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд.

Действующее законодательство в сфере государственных закупок, а именно Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ [1], достаточно четко регулирует порядок и процедуры заключения договора выполнения работ для государственных нужд.

Вместе с тем анализ некоторых договоров за период 2018-2019г.г по выполнению капитального ремонта зданий и сооружений (далее Договор), где в качестве заказчика выступает государственное образовательное учреждение, позволил выявить сложности в реализации законодательных положений.

Так, например, при анализе положения Договора о цене следует, что оно содержит только указание на размер стоимости подрядных работ, при этом отсутствует информация о «природе денег», т.е. о предоставлении соответствующей субсидии из федерального бюджета на проведение капитального ремонта.

В соответствии с п. 3.13 Приказа Минобрнауки России от 22.12.2017 N 1250 «Об утверждении Порядка предоставления из федерального бюджета субсидий федеральным бюджетным и федеральным автономным учреждениям, находящимся в

ведении Министерства образования и науки Российской Федерации, в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» [2] (Зарегистрировано в Минюсте России 16.01.2018 N 49640) предусмотрены субсидии в целях осуществления мероприятий по капитальному ремонту объектов недвижимого имущества.

В связи с чем, целесообразно в пункте о стоимости подрядных работ указывать: «Договор заключен на основании Приказа Минобрнауки России от 22.12.2017 N 1250 «Об утверждении Порядка предоставления из федерального бюджета субсидий федеральным бюджетным и федеральным автономным учреждениям, находящимся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации, в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 16.01.2018 N 49640)».

Также в анализируемых договорах отсутствовали положения, регулирующие освидетельствование скрытых работ, при этом в приложениях в договорам был указан перечень работ, которые квалифицируются именно как скрытые работы.

В соответствии со ст. 1 Градостроительного кодекса РФ под капитальным ремонтом объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) понимается - замена и (или) восстановление строительных конструкций объектов капитального строительства или элементов таких конструкций, за исключением несущих строительных конструкций, замена и (или) восстановление систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения объектов капитального строительства или их элементов, а также замена отдельных элементов несущих строительных конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановление указанных элементов.

Таким образом, скрытые работы при капитальном ремонте объектов капитального строительства являются неотъемлемой частью ремонтных работ.

Например, исходя из анализа договоров к скрытым работам относятся в частности: устройство гидроизоляции, устройство стяжки, скрытая электропроводка, установка оконных и дверных блоков и т.п.

В соответствии с п.3.3 Приказа Минстроя России от 19.02.2016 N 98/пр «Об утверждении свода правил «Положение об авторском надзоре за строительством зданий и сооружений» (вместе с «СП 246.1325800.2016. Свод правил...») [3] под скрытыми работами понимаются «работы, качество выполнения которых влияет на безопасность и (или) долговечность объекта капитального строительства, но в соответствии с технологией их проведения, контроль за осуществлением которых не может быть проведен после выполнения последующих работ без вскрытия, разборки или повреждения строительных конструкций и участков сетей (систем) инженерно-технического обеспечения».

Согласно части 4 статьи 53 Градостроительного кодекса РФ [4] и п/п. «г» пунктов 5 и 6 «Положения о проведении строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 21.06.2010 № 468 «О порядке проведения строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства» (вместе с «Положением о проведении строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства») [5], строительный контроль лица, осуществляющего строительство по договору строительного подряда, а также застройщика, технического заказчика, лица, ответственного за эксплуатацию здания, сооружения, регионального оператора либо привлекаемыми ими на основании договора индивидуальным предпринимателем или юридическим лицом включает в себя освидетельствование работ, скрываемых последующими работами,

промежуточную приемку возведенных строительных конструкций, влияющих на безопасность объекта капитального строительства, участков сетей инженерно-технического обеспечения.

Кроме того, в соответствии с п. 5.3 Приказа Ростехнадзора от 26.12.2006 N 1128 «Об утверждении и введении в действие Требований к составу и порядку ведения исполнительной документации при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства и требований, предъявляемых к актам освидетельствования работ, конструкций, участков сетей инженерно-технического обеспечения» (вместе с «РД-11-02-2006...») (Зарегистрировано в Минюсте России 06.03.2007 N 9050) [6]: освидетельствование работ, которые оказывают влияние на безопасность объекта капитального строительства и в соответствии с технологией строительства, реконструкции, капитального ремонта контроль за выполнением которых не может быть проведен после выполнения других работ (далее - скрытые работы), оформляется актами освидетельствования скрытых работ по образцу, приведенному в приложении N 3. Перечень скрытых работ, подлежащих освидетельствованию, определяется проектной и рабочей документацией.

В соответствии с законодательством о градостроительной деятельности (см., в частности, СП 48.13330.2011. Свод правил. Организация строительства. Актуализированная редакция СНиП 12-01-2004 [7]) лицо, осуществляющее строительство, должно вести исполнительную документацию (в том числе оформлять акты освидетельствования скрытых работ).

Таким образом, исходя из законодательных положений следует однозначный вывод об обязательном освидетельствовании скрытых работ при проведении капитального ремонта зданий.

Отсутствие акта освидетельствования скрытых работ может привести к риску получить некачественный результат работ, который предусмотрен Договором. К данному акту прилагаются свидетельства, сертификаты и другие документы, которые подтверждают качество материалов, которые использовались в работе. Подрядчик должен подтвердить качество документами.

Как подчеркивается судами, выполняя работы, подрядчик обязан соблюдать установленные строительные требования для выполнения этих работ (см., например, Постановление ФАС Дальневосточного округа от 25.10.2011 N Ф03-4978/2011 по делу N А51-18812/2010 [8]). При этом строительные нормы и правила не отвечают на вопрос, что делать в случае уклонения заказчика от приемки скрытых работ.

В любом случае, уклонение заказчика от их приемки можно рассматривать как основание для приостановки работ. Однако можно ли составить односторонний акт и закрыть работы без присутствия представителя заказчика остается неясным. С одной стороны, возможно применение по аналогии положений п. 4 ст. 753 ГК РФ [9], которая позволяет одностороннюю приемку выполненных работ в случае уклонения заказчика от составления двухстороннего акта. С другой стороны, в полном объеме положения ст. 753 применяются к конечному результату выполненных работ, а к этапам – только если это предусмотрено договором.

Как отмечается в Постановлении Девятого Арбитражного апелляционного суда № 09АП-40136/2016 Дело № А40-227376/15 от 17.10.2016г. [10] в отсутствие исполнительной документации невозможно установить соответствие объемов, указанных субподрядчиком в актах формы № КС-2 фактически выполненным работам на объекте.

Таким образом, целесообразно в Договоре делать ссылки на оформление актов освидетельствования скрытых работ, как один из документов, необходимых для осуществления оплаты за выполненные работы в соответствующем месяце (этапе).

В соответствии с частью 2 ст. 52 Градостроительного кодекса РФ работы по договорам о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов

капитального строительства, заключенным с застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, региональным оператором (далее – договор строительного подряда) должны выполняться только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, которые являются членами саморегулируемых организаций в области строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, если иное не установлено частями 2.1, 2.2 ст. 52 Градостроительного кодекса РФ. Согласно Градостроительного кодекса РФ выполнение работ по договорам строительного подряда обеспечивается специалистами по организации строительства (главными инженерами проектов) (в частности части 2.1, 2.2 ст. 52 Градостроительного кодекса РФ к настоящему Договору не применяются).

Исходя из тестов анализируемых договоров, а также приложений к нему, не усматривается, что Подрядчики являются членами какой-либо саморегулируемой организации в области строительства.

В связи с тем, что Договоре, а также приложениях к нему нет сведений о членстве Подрядчика в саморегулируемой организации в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования или строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, то возникает риск привлечения к административной ответственности в соответствии со ст. 9.5.1 КоАП РФ [11], согласно которой:

п.2 - нарушение юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем требований, установленных законодательством о градостроительной деятельности, к лицам, имеющим право на выполнение инженерных изысканий, осуществление подготовки проектной документации, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства по договорам о выполнении инженерных изысканий, подготовке проектной документации, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, заключенным с использованием конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, законодательством Российской Федерации о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, или в иных случаях по результатам торгов (конкурсов, аукционов), если в соответствии с законодательством Российской Федерации проведение торгов (конкурсов, аукционов) для заключения соответствующих договоров является обязательным, - влечет наложение административного штрафа в размере от тридцати тысяч до сорока тысяч рублей.

п. 3. - повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 2 настоящей статьи, - влечет наложение административного штрафа в размере от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

На основании пункта 1 статьи 23.69 КоАП РФ об административных правонарушениях такие дела рассматривает федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций. Этим органом является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору — Ростехнадзор (постановление Правительства РФ от 19 ноября 2008 г. № 864).

Кроме того, существует риск признания нецелевым расходование бюджетных средств, в связи с отсутствием акта освидетельствования скрытых работ, выписки из реестра членов СРО.

Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.14 «Нецелевое использование бюджетных средств» КоАП РФ, составляют

уполномоченные должностные лица органов внешнего государственного финансового контроля – Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов субъектов РФ (п. 3 ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ).

Не смотря на то, что в соответствии с Письмом Федерального казначейства от 10.08.2017 № 07-04-05/09-665 «О реализации результатов контрольных мероприятий в отношении бюджетных, автономных учреждений и унитарных предприятий при установлении нецелевого использования бюджетных средств» гл. 30 БК РФ не предусмотрено применение в отношении бюджетных и автономных учреждений бюджетных мер принуждения, тем не менее, как указано в Письме Федерального казначейства № 07-04-05/09-665, территориальные органы Федерального казначейства при установлении фактов нецелевого использования бюджетными и автономными учреждениями средств, источником финансового обеспечения которых являются средства из федерального бюджета, уполномочены в установленном порядке направлять представления и (или) предписания и осуществлять производство по делам об административных правонарушениях по ст. 15.14 КоАП РФ, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния. Более того, в Письме Федерального казначейства от 27.04.2018 № 07-04-05/09-8157 «По вопросу привлечения к административной ответственности» прямо отмечено, что юридические лица, не являющиеся участниками бюджетного процесса, могут быть привлечены к административной ответственности по ст. 15.14 КоАП РФ.

Таким образом, при установлении факта нецелевого использования бюджетных средств в соответствии со ст. 15.14 КоАП РФ влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до трех лет; на юридических лиц - от 5 до 25 процентов суммы средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, использованных не по целевому назначению.

Таким же образом складывается судебная практика (постановления Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.05.2017 № А26-11462/2016, АС ЗСО от 28.07.2016 № А45-23877/2015, Девятого арбитражного апелляционного суда от 21.07.2016 № А40-1213/16).

Нецелевым расходованием бюджетных средств, согласно статье 285.1 Уголовного кодекса РФ [12], признается их расходование должностным лицом получателя бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным утвержденными бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств, совершенное в крупном размере, наказывается:

- штрафом в размере от 100 тыс. до 300 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до 2 лет,
- либо принудительными работами на срок до 2 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет или без такового,
- либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до 2 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет или без такового.

То же деяние, совершенное группой лиц по предварительному сговору или же в особо крупном размере, наказывается:

- штрафом в размере от 200 тыс. до 500 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от года до 3 лет,

- либо принудительными работами на срок до 5 лет с лишением права занимать определенные должности
- или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет или без такового,
- либо лишением свободы на срок до 5 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет или без такового.

При этом крупным размером в статье 285.1 УК РФ признается сумма бюджетных средств, превышающая 1,5 млн руб., а особо крупным размером – 7,5 млн руб.

Таким образом, при несоблюдении требований гражданского законодательства при реализации договора по выполнению капитального ремонта зданий и сооружений, где в качестве заказчика выступает государственное образовательное учреждение, возникает риск привлечения образовательной организации к административной ответственности, а соответствующего должностного лица – к уголовной ответственности.

1. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ// Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, N 14, ст. 1652.
2. Приказ Минобрнауки России от 22.12.2017 N 1250 «Об утверждении Порядка предоставления из федерального бюджета субсидий федеральным бюджетным и федеральным автономным учреждениям, находящимся в ведении Министерства образования и науки Российской Федерации, в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации»// «Официальный интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 17 января 2018 г.
3. Приказ Минстроя России от 19.02.2016 N 98/пр «Об утверждении свода правил «Положение об авторском надзоре за строительством зданий и сооружений»// «Ценообразование и сметное нормирование в строительстве», 2016, №6.
4. Градостроительный кодекс РФ// «Российская газета», N 290, 30.12.2004.
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 21.06.2010 № 468 «О порядке проведения строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства» (вместе с «Положением о проведении строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства»)// Собрание законодательства РФ, 28.06.2010, N 26, ст. 3365.
6. Приказ Ростехнадзора от 26.12.2006 N 1128 «Об утверждении и введении в действие Требований к составу и порядку ведения исполнительной документации при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства и требований, предъявляемых к актам освидетельствования работ, конструкций, участков сетей инженерно-технического обеспечения» (вместе с «РД-11-02-2006...»)// «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», N 13, 26.03.2007.
7. Строительные правила 48.13330.2011. Свод правил. Организация строительства. Актуализированная редакция СНиП 12-01-2004// Официальное издание. М.: Минрегион России, 2010г.
8. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 25.10.2011 N Ф03-4978/2011 по делу N А51-18812/2010 - [режим доступа] <https://kad.arbitr.ru/Card/23076152-7c31-4be7-963c-46acfb5b2f50>
9. «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая)» от 26.01.1996 N 14-ФЗ// Собрание законодательства РФ, 29.01.1996, N 5, ст. 410.
10. Постановлении Девятого Арбитражного апелляционного суда от 17.10.2016г. № 09АП-40136/2016 Дело № А40-227376/15 - [режим доступа] <https://kad.arbitr.ru/Card/4cb840b6-0ac0-4118-92ab-6cc4dd1c5185>
11. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 N 195-ФЗ// Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.
12. «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 N 63-ФЗ// Собрание законодательства РФ, 17.06.1996, N 25, ст. 2954.