



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 37-АД26-1-К1

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

г. Москва

6 апреля 2026 г.

Судья Верховного Суда Российской Федерации Кузьмичев С.И., рассмотрев жалобу защитника Демениной Елены Александровны, действующей на основании доверенности в интересах Бабнюховой Надежды Вадимовны, на вступившие в законную силу постановление начальника юридического отдела Управления Федерального казначейства по Орловской области от 10 ноября 2023 г. № 20-25/6-3877/2023, решение судьи Советского районного суда г. Орла от 23 января 2025 г. № 12-19/2025, решение судьи Орловского областного суда от 17 марта 2025 г. № 21-411/2025 и постановление судьи Первого кассационного суда общей юрисдикции от 3 сентября 2025 г. № 16-5235/2025, вынесенные в отношении начальника отдела проектирования автомобильных дорог казенного учреждения Орловской области «Орловский областной государственный заказчик» (далее – КУ ОО «Орелгосзаказчик», учреждение) Бабнюховой Надежды Вадимовны по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 7.29.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 318-ФЗ),

установил:

постановлением начальника юридического отдела Управления Федерального казначейства по Орловской области от 10 ноября 2023 г. № 20-25/6-3877/2023, оставленным без изменения решением судьи Заводского районного суда г. Орла от 16 января 2024 г. № 12-4/2024 и решением судьи Орловского областного суда от 1 марта 2024 г. № 21-119/2024, начальник отдела проектирования автомобильных дорог КУ ОО «Орелгосзаказчик» Бабнюхова Н.В. признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 7.29.3 Кодекса Российской

Федерации об административных правонарушениях (в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 318-ФЗ), и подвергнута административному наказанию в виде административного штрафа в размере 10 000 руб.

Постановлением судьи Первого кассационного суда общей юрисдикции от 5 декабря 2024 г. № 16-7504/2024 решение судьи Заводского районного суда г. Орла от 16 января 2024 г. № 12-4/2024 и решение судьи Орловского областного суда от 1 марта 2024 г. № 21-119/2024 отменены, дело направлено на рассмотрение в Советский районный суд г. Орла.

Решением судьи Советского районного суда г. Орла от 23 января 2025 г. № 12-19/2024, оставленным без изменения решением судьи Орловского областного суда от 17 марта 2025 г. № 21-411/2025 и постановлением судьи Первого кассационного суда общей юрисдикции от 3 сентября 2025 г. № 16-5235/2025, постановление начальника юридического отдела Управления Федерального казначейства по Орловской области от 10 ноября 2023 г. № 20-25/6-3877/2023 оставлено без изменения.

В жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, защитник Деменина Е.А., выражая несогласие с постановлением начальника юридического отдела Управления Федерального казначейства по Орловской области от 10 ноября 2023 г. № 20-25/6-3877/2023, решением судьи Советского районного суда г. Орла от 23 января 2025 г. № 12-19/2024, решением судьи Орловского областного суда от 17 марта 2025 г. № 21-411/2025 и постановлением судьи Первого кассационного суда общей юрисдикции от 3 сентября 2025 г. № 16-5235/2025, ставит вопрос о замене назначенного Бабнуховой Н.В. административного штрафа на предупреждение.

Изучив материалы дела об административном правонарушении и доводы жалобы, прихожу к следующим выводам.

В соответствии с частью 2 статьи 7.29.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (здесь и далее положения правовых норм приведены в редакции, действовавшей на момент возникновения обстоятельств, послуживших основанием для привлечения Бабнуховой Н.В. к административной ответственности) несоблюдение порядка или формы обоснования начальной (максимальной) цены контракта, обоснования объекта закупки (за исключением описания объекта закупки) влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере десяти тысяч рублей.

Федеральным законом от 28 декабря 2024 г. № 500-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», вступившим в силу с 1 марта 2025 г. (далее – Федеральный закон от 28 декабря 2024 г. № 500-ФЗ), статья 7.29.3 названного кодекса признана утратившей силу (пункт 5 статьи 1).

При этом названный кодекс дополнен статьей 7.30.1, частью 3 которой в настоящее время предусмотрена административная ответственность за нарушение установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в

сфере закупок требований к определению и обоснованию начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги или начальной суммы цен единиц товара, работы, услуги (пункт 6 статьи 1 Федерального закона от 28 декабря 2024 г. № 500-ФЗ).

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ) 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, касающейся, в том числе планирования закупок товаров, работ, услуг; определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); заключения предусмотренных названным законом контрактов (пункты 1 – 3 части 1 статьи 1 названного закона).

Частью 56 статьи 112 Закона № 44-ФЗ установлено, что до 1 января 2024 г. предметом контракта может быть одновременно подготовка проектной документации и (или) выполнение инженерных изысканий, выполнение работ по строительству, реконструкции и (или) капитальному ремонту объекта капитального строительства.

Пунктом 4 части 5 статьи 93 Закона № 44-ФЗ определено, что заключение контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в случае признания определения поставщика (подрядчика, исполнителя) несостоявшимся осуществляется в соответствии с пунктами 24 и 25 части 1 данной статьи по согласованию с контрольным органом в сфере закупок в случае признания несостоявшимся конкурса или аукциона, если начальная (максимальная) цена контракта превышает предельный размер (предельные размеры) начальной (максимальной) цены контракта, который устанавливается Правительством Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 5 Положения о порядке взаимодействия заказчиков, осуществляющих закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Орловской области и муниципальных нужд, с органом исполнительной государственной власти специальной компетенции Орловской области, уполномоченным на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных нужд Орловской области, муниципальных нужд, утвержденного постановлением Правительства Орловской области от 31 декабря 2013 г. № 481, заказчик в порядке, установленном Законом № 44-ФЗ, обосновывает начальную (максимальную) цену контракта, начальную цену единицы товара, работы, услуги, начальную сумму цен единиц товара, работы, услуги, максимальное значение цены контракта (в случае если количество поставляемых товаров, объем подлежащих выполнению работ, оказанию услуг невозможно определить).

Из материалов дела следует, что постановлением Орловского транспортного прокурора от 12 октября 2023 г. в отношении начальника отдела

проектирования автомобильных дорог КУ ОО «Орелгосзаказчик» Бабнуховой Н.В. возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 7.29.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Согласно данному постановлению по результатам проверки соблюдения учреждением требований бюджетного законодательства и законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, проведенной Орловской транспортной прокуратурой на основании решения от 26 сентября 2023 г. № 43 по информации Управления Федерального казначейства по Орловской области, установлено, что при осуществлении закупки путем проведения открытого конкурса в электронной форме на определение подрядчика на выполнение работ по реконструкции объекта капитального строительства «Реконструкция объектов аэропортового комплекса Орел «Южный» (1 этап. Доведение инфраструктуры аэропорта Орел «Южный» до требований, предъявляемых к посадочным площадкам), по результатам которого при наличии согласования с контрольным органом 23 ноября 2022 г. заключен контракт с единственным подрядчиком непубличным акционерным обществом (НАО) «Ирмаст-Холдинг» на выполнение указанных работ, не соблюден порядок обоснования начальной (максимальной) цены контракта, что привело к занижению цены контракта на общую сумму 297 372 685, 80 руб. (с НДС), а именно:

при обосновании стоимости строительно-монтажных работ по позиции «Взлетно-посадочная полоса аэродромов с покрытием асфальтобетонным класса В» использована расценка 18-04-003-01 «Рулежная дорожка аэродромов класса В с покрытием асфальтобетонным» «НЦС 81-02-18-2022. Укрупненные нормативы цены строительства. Сборник № 18. Объекты гражданской авиации», утвержденных приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Минстроя России) от 28 марта 2022 г. № 210/пр (далее – НЦС 81-02-18-2022), тогда как следовало использовать расценку 18-01-001-03 «Взлетно-посадочная полоса аэродромов с покрытием асфальтобетонным класса В» НЦС 81-02-18-2022;

при обосновании стоимости строительно-монтажных работ по позиции «Аэровокзал внутренних воздушных линий с пропускной способностью 300 пассажиров/час 1500 м²», «Контрольно-пропускной пункт для пешеходов 60 м²», «Контрольно-пропускной пункт для автомобильного транспорта 36 м²» не использована информация разделов НЦС 81-02-18-2022 по расценкам 18-15-001-01, 18-31-001-01, 18-31-001-02, которые содержат стоимость строительства, приведенную на 1 м² здания.

Выявленное в ходе проверки несоблюдение порядка обоснования начальной (максимальной) цены контракта послужило основанием для привлечения начальника отдела проектирования автомобильных дорог КУ ОО «Орелгосзаказчик» Бабнуховой Н.В. постановлением должностного лица, с выводами которого согласились судебные инстанции, к административной ответственности, предусмотренной частью 2 статьи 7.29.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 318-ФЗ).

Вместе с тем имеются основания для отмены решения судьи районного суда, решения судьи областного суда и постановления судьи кассационного суда с возвращением дела на новое рассмотрение.

В соответствии со статьей 24.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях задачами производства по делам об административных правонарушениях являются, в частности, всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом.

В силу положений части 3 статьи 30.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении судья проверяет дело в полном объеме.

Согласно части 3 статьи 30.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях рассмотрение и разрешение последующих жалоб на постановление по делу об административном правонарушении и (или) решения по жалобе на это постановление осуществляются в порядке и в сроки, установленные статьями 30.2 – 30.8 названного кодекса.

Частями 1, 2 статьи 30.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлено, что по жалобе, протесту, принятым к рассмотрению, вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов проверяются исходя из доводов, изложенных в жалобе, протесте, и возражений, содержащихся в отзыве на жалобу, протест. Судья, принявший к рассмотрению жалобу, протест, в интересах законности имеет право проверить дело об административном правонарушении в полном объеме.

При рассмотрении дела и жалоб на постановление о назначении административного наказания Бабнюхова Н.В. и ее защитник Деменина Е.А. просили о применении в отношении Бабнюховой Н.В. положений статьи 4.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, заявляя, что административное правонарушение, предусмотренное частью 2 статьи 7.29.3 названного кодекса, совершено впервые и не значится в указанном в части 2 статьи 4.1.1 названного кодекса перечне правонарушений, за совершение которых административный штраф не подлежит замене на предупреждение; какой-либо вред или угроза его причинения отсутствуют.

Частью 1 статьи 4.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрено, что за впервые совершенное административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в случаях, если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено соответствующей статьей раздела II названного кодекса или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, административное наказание в виде административного штрафа подлежит замене на предупреждение при наличии

обстоятельств, предусмотренных частью 2 статьи 3.4 названного кодекса, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 данной статьи.

В силу части 2 статьи 3.4 названного кодекса предупреждение устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба.

Должностное лицо не усмотрело оснований для применения положений статьи 4.1.1 названного кодекса с указанием на то, что вмененное начальнику отдела проектирования автомобильных дорог КУ ОО «Орелгосзаказчик» Бабнюховой Н.В. административное правонарушение выявлено не в ходе осуществления государственного контроля (надзора); прокурорский надзор является особым видом государственного надзора, не относящимся к государственному контролю (надзору), муниципальному контролю; по делам об административных правонарушениях, возбужденных органами прокуратуры, положения названного кодекса о замене административного наказания в виде административного штрафа предупреждением не применяются.

Вместе с тем мотивы, положенные должностным лицом в обоснование вывода о невозможности применения в рассматриваемом случае положений статьи 4.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, не могли послужить основанием для принятия такого решения в соответствующей части, они не основаны на нормах названного кодекса и не согласуются с правовым подходом, отраженным в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2024 г. № 39-П «По делу о проверке конституционности положения части 1.3 – 3 статьи 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «НТСИ Телеком» (далее – постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2024 г. № 39-П).

В этом постановлении Конституционным Судом Российской Федерации указано, что, устанавливая соответствующие элементы административно-деликтного механизма, включающие правила назначения и исполнения административного наказания, законодатель должен соблюдать закрепленный в статье 19 Конституции Российской Федерации принцип равенства всех перед законом, гарантирующий одинаковые права и обязанности для субъектов, относящихся к одной категории, и не исключающий установления различных условий для разных категорий субъектов права; такие различия, однако, не могут носить произвольный характер, они должны основываться на объективных характеристиках соответствующих субъектов (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 апреля 2018 г. № 15-П, от 30 марта 2023 г. № 12-П, от 14 февраля 2024 г. № 6-П и др.).

Ограничительное толкование оспариваемого положения ставит в различное правовое положение привлекаемых к административной ответственности субъектов предпринимательской деятельности, правонарушения которых состоят в несоблюдении одних и тех же обязательных требований, но выявлены в рамках исполнения государственных контрольных функций различного вида.

В жалобах, поданных в суды на постановление должностного лица в порядке главы 30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, защитник Деменина Е.А. заявляла, что в рассматриваемом случае имеются все указанные в статье 4.1.1, части 2 статьи 3.4 названного кодекса условия, необходимые для замены административного штрафа на предупреждение, и отмечала нарушение закрепленного в статье 1.4 названного кодекса принципа равенства всех перед законом со ссылкой в числе прочего на то, что по аналогичному делу об административном правонарушении, возбужденному в отношении должностного лица КУ ОО «Орелгосзаказчик» по результатам проверки, проведенной Управлением Федерального казначейства по Орловской области, положения части 1 статьи 4.1.1 названного кодекса применены.

Однако допущенное должностным лицом нарушение судебными инстанциями не устранено, доводы защитника Демениной Е.А. и обстоятельства, на которые она ссылалась, не проверены с учетом требований Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях о всесторонности, полноте, объективности выяснения обстоятельств дела, разрешении его в соответствии с законом.

Судья районного суда, оценивая доводы защитника Демениной Е.А., указал, что к Бабнюховой Н.В. правила части 1 статьи 4.1.1 названного кодекса применены быть не могут, поскольку КУ ОО «Орелгосзаказчик» и его должностные лица не относятся к субъектами малого и среднего предпринимательства, лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридическим лицам.

Данный вывод не основан на фактических обстоятельствах дела, он сделан без учета того обстоятельства, что в период осуществления производства по делу указанная норма действовала с изменениями, внесенными Федеральным законом от 14 июля 2022 г. № 290-ФЗ.

Ссылаясь на определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 июня 2019 г. № 1563-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Термопласткомпозит» на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 4.1.1, частью 1 статьи 12.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также частью 1 статьи 1 и пунктом 1 статьи 2 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», судья районного суда оставил без внимания, что конституционность части 1 статьи 4.1.1 названного кодекса оспаривалась указанным юридическим лицом в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 316-ФЗ, то есть в ранее действовавшей редакции.

Судья областного суда указал, что не усматривается наличие предусмотренных частью 2 статьи 3.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях условий, приведенные выше и иные доводы защитника Дементиной Е.А. оставил без внимания и оценки, правовую позицию, изложенную в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2024 г. № 39-П, не учел.

Судья кассационного суда от проверки и оценки означенных доводов устранился.

Вместе с тем согласно требованиям статей 24.1, 26.1, 26.11, 30.6, 30.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях судья при разрешении дела, а также жалобы, протеста, поданных на постановление, решение по делу об административном правонарушении, должен проверить все заявленные доводы и обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, дать им надлежащую правовую оценку.

Требования указанных норм судьями районного, областного и кассационного судов не выполнены, что не отвечает установленным статьей 24.1 названного кодекса задачам производства по делам об административных правонарушениях.

В соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 30.17 названного кодекса по результатам рассмотрения жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов выносится решение об отмене постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста и о возвращении дела на новое рассмотрение в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных названным кодексом, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело.

При таких обстоятельствах решение судьи Советского районного суда г. Орла от 23 января 2025 г. № 12-19/2025, решение судьи Орловского областного суда от 17 марта 2025 г. № 21-411/2025 и постановление судьи Первого кассационного суда общей юрисдикции от 3 сентября 2025 г. № 16-5235/2025, вынесенные в отношении начальника отдела проектирования автомобильных дорог КУ ОО «Орелгосзаказчик» Бабньюховой Н.В. по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 7.29.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 318-ФЗ), подлежат отмене, дело – возвращению в Советский районный суд г. Орла на новое рассмотрение.

При новом рассмотрении дела об административном правонарушении суду следует учесть изложенное в настоящем постановлении, всесторонне, полно и объективно исследовать обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, проверить заявленные в ходе производства по делу доводы, дать им надлежащую правовую оценку в порядке статьи 26.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и, правильно применив нормы материального и процессуального права, вынести законное и обоснованное решение.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 30.13 и 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, судья Верховного Суда Российской Федерации

постановил:

решение судьи Советского районного суда г. Орла от 23 января 2025 г. № 12-19/2025, решение судьи Орловского областного суда от 17 марта 2025 г. № 21-411/2025 и постановление судьи Первого кассационного суда общей юрисдикции от 3 сентября 2025 г. № 16-5235/2025, вынесенные в отношении начальника отдела проектирования автомобильных дорог КУ ОО «Орелгосзаказчик» Бабнюховой Н.В. по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 7.29.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (в редакции Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 318-ФЗ), отменить.

Дело об административном правонарушении вернуть на новое рассмотрение в Советский районный суд г. Орла.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



С.И. Кузьмичев