

ПРАКТИКА НАДЗОРА В КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ: КЛАССИЧЕСКИЕ И НЕСТАНДАРТНЫЕ РЕШЕНИЯ ПРОКУРАТУРЫ



КУЗНЕЦОВ
Кирилл Владимирович

руководитель консультационной практики
Центра эффективных закупок Tendery.ru

Обычно эксперты рекомендуют участникам контрактной системы ориентироваться на административную и судебную практику, чтобы корректно применять не самые четкие и однозначные нормы контрактной системы. Но не менее важно учитывать позицию надзорного ведомства, ведь зачастую именно позиция прокуратуры ложится в основу решений контролирующих органов и судов.

Обычно эксперты рекомендуют участникам контрактной системы ориентироваться на административную и судебную практику, чтобы корректно применять не самые четкие и однозначные нормы контрактной системы. Но не менее важно учитывать позицию надзорного ведомства, ведь зачастую именно позиция прокуратуры ложится в основу решений контролирующих органов и судов.

В последнее время внимание к закупочной тематике у органов надзора усиливается. Этому заметное содействие оказал приказ Генпрокуратуры от 14 января 2021 года № 6 об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок, предписывающий принять дополнительные меры по укреплению законности и координации борьбы с преступностью в сфере закупок.

Приказом определены ключевые точки внимания, в числе которых:

- усиление надзора за законностью нормативных правовых актов в сфере закупок, в том числе за их соответствием законодательству о противодействии коррупции;
- меры, направленные на противодействие коррупции в сфере закупок, выявление и пресечение откатов, хищений, нецелевого использования бюджетных средств и др.;
- проверка законности и обоснованности закупок;

- надзор за исполнением законодательства при размещении в ЕИС обязательных сведений, формированием аукционной, конкурсной документации, осуществлением процедур закупок, заключения контрактов и дополнительных соглашений к ним;
- проверка соблюдения требований к ценообразованию, нормированию, пресечение закупок услуг с избыточными потребительскими свойствами;
- обеспечение соблюдения прав субъектов малого предпринимательства, в том числе в части их совокупного годового объема, а также сокращенных сроков оплаты исполненных контрактов;
- принятие мер реагирования по фактам:
 - несоблюдения национального режима;
 - создания преимущественных условий для каких-либо участников;
 - неправомерных закупок у единственного поставщика;
 - заключения картелей;
 - завышения цен и незаконного изменения условий контрактов;
 - поставки некачественной продукции;
 - нарушений сроков исполнения контрактов и иных предусмотренных ими обязательств;
- проверка:
 - реальности исполнения контрактов;
 - применения типовых контрактов, типовых условий контрактов;
 - осуществления закупок на сумму свыше 1 млрд руб.;
 - своевременности оплаты, возбуждение дел об административных правонарушениях за нарушение срока и порядка оплаты.

Также, во взаимодействии с органами Росфинмониторинга, ФНС России, ФАС России, Федерального казначейства, МВД России и ФСБ России, органы прокуратуры должны:

- устанавливать схемы кооперации при выполнении контрактов;
- выявлять наличие среди контрагентов организаций, не имеющих необходимой материальной базы и трудовых ресурсов для исполнения их условий, фирм-однодневок и номинальных фирм-посредников, аффилированных с заказчиком юридических и физических лиц.

При этом предусматривается, что надзорное ведомство будет использовать полномочия по обращению в суд с исками и заявлениями, направленными на устранение нарушений, привлечение виновных лиц к ответственности и возмещение причиненного ущерба.

Таким образом, под прокурорским микроскопом оказывается весь цикл закупки, от планирования до итогов исполнения контрактов¹.

Отметим, что 16 августа 2021 года Президентом России был подписан указ № 478 «Среди включенных в него задач — усиление антикоррупционных мер в закупках, в том числе указание Генпрокуратуре РФ (с участием заинтересованных федеральных государственных органов) на необходимость принятия мер, направленных на предупреждение и пресечение незаконной передачи должностному лицу заказчика денежных средств, получаемых поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в связи с исполнением контракта, за «предоставление» права заключения такого контракта (откатов).

Прокуратура (и контрольно-счетные органы) являются драйверами таких неоднозначных тем, как «дробление закупок». Также, благодаря во многом именно прокурорскому надзору, нередкие исполнители контрактов рублем отвечают не только в виде контрактной неустойки (штрафа, пени), но и дополнительных штрафов, например, за действия (бездействия), повлекшие неисполнение обязательств, предусмотренных контрактом на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков, с причинением существенного вреда охраняемым законом интересам общества и государства (ч. 7 ст. 7.32 КоАП РФ).

Подобных особенностей достаточно много, учет их принципиально важен для любого прак-

тика, нацеленного на результативность закупки. Потому целью настоящего обзора² является выявление наиболее ярких случаев не самых стандартных подходов в ходе надзорной деятельности³.

И начать его хотелось бы именно с рассмотрения вышеупомянутых «особых» подходов надзорного ведомства.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ КОНТРАКТА

Исполнители контрактов не всегда учитывают, что в контрактной системе обязательным для заказчика является взыскание неустойки (за этим следят контрольно-счетные органы, прокуратура и др.). А в случае расторжения контракта заказчиком есть значимые риски оказаться в реестре недобросовестных поставщиков.

Однако возможные последствия недобросовестного исполнения контракта этим не исчерпываются. Рассмотрим один из таких (не редких) примеров.

В августе 2020 года между дошкольной образовательной организацией и обществом с ограниченной ответственностью «КВАН» заключен муниципальный контракт на проведение капитального ремонта здания детского сада в срок до 31 декабря 2020 года.

Однако юридическое лицо фактически к выполнению строительных работ не приступало. В результате заказчик расторгнул контракт в одностороннем порядке.

По данному факту прокурор Макушинского района возбудил в отношении подрядчика дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 7 ст. 7.32 КоАП РФ.

По результатам рассмотрения юридическому лицу назначен административный штраф в сумме 4 млн руб. Капитальный ремонт детского сада завершен иной строительной организацией.

«ДРОБЛЕНИЕ» ЗАКУПКИ

Формально законодательство позволяет заказчику заключить любое число контрактов с любым из поставщиков на основании п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ в пределах общих лимитов. Однако одним из рисков, который мы уже неоднократно рассматривали, является обвинение в искусственном разделении общего объема с целью обхода тех или иных ограничений (не только для ухода от конкурентной процедуры, но и, например, от централизации или согласований).



В декабре 2020 года между муниципальным бюджетным учреждением «Приоритет» и ООО «Управление технологического транспорта «Полазнанефть» были заключены два контракта на выполнение работ по зимнему содержанию дорог на территории поселка Полазна.

Подрядчиком и заказчиком являлись одни и те же организации, а стоимость работ не превышала 600 тыс. руб. Таким образом, по мнению прокуратуры, заключение вышеуказанных муниципальных контрактов было направлено на достижение единой цели, что свидетельствовало о намерении сторон уйти от соблюдения процедуры торгов, а также нарушало право участников товарооборота на добросовестную конкуренцию.

По итогам проверки прокурором в отношении директора учреждения возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренное ч. 1 ст. 7.29 КоАП РФ (несоблюдение требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд).

Постановлением Министерства финансов Пермского края должностное лицо признано виновным и привлечено к штрафу в размере 30 тыс. руб.

Подобных примеров в практике довольно много. Курганское МКУ «Управление капитального строительства» без использования конкурентных способов определения поставщика заключило с индивидуальным предпринимателем восемь договоров на общую сумму более 3,5 млн руб. на изготовление единой конструкции, расположенной на набережной реки Тобол, с надписью «Курган» и эмблемы, установленных на подиуме.

По факту дробления контракта прокуратурой города в отношении директора МКУ «УКС» вполне закономерно было возбуждено дело по ч. 2 ст. 7.29 КоАП РФ. По результатам его рассмотрения Департаментом экономического развития области директор учреждения оштрафован на 25 тыс. руб.

Безусловно, есть и прецеденты успешного оспаривания таких обвинений. Но лучше все же не давать для них повода вовсе. При этом ФАС

¹ В этом своего рода «чек-листе» присутствует и надзор за исполнением норм Закона № 223-ФЗ, впрочем, это тема отдельного разговора.

² О некоторых из описанных примерах автор подробнее рассказывал в обзорах на страницах «Аукционного вестника» (www.avestnik.ru) и форума специалистов по закупкам Tendery.ru (www.tendery.ru).

³ В основу которого лег доклад автора на XVI ежегодной конференции «Государственные и муниципальные закупки — 2021».



России считает, что само по себе неоднократное приобретение одноименных товаров, работ или услуг у единственного поставщика с соблюдением требований, установленных п. 4, 5 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе, не является нарушением (например, заключение трех договоров на поставку бумаги формата А4 с единственным поставщиком на сумму 290 тыс. руб. каждый), если такие действия не являются результатом антиконкурентного соглашения.

Впрочем, действия заказчиков по заключению нескольких контрактов в целях закупки работ/услуг по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объекта капитального строительства, выполнение которых предусмотрено единой проектной документацией, либо в рамках конкретного раздела проектной документации, контролер все же расценивает как уход от проведения конкурентных процедур.

Одним из проявлений недобросовестности (а зачастую коррупционности) заказчика является установление тех или иных параметров закупки (условия контракта, особенности техниче-

ского задания, требований к участнику закупки) с целью ограничения круга возможных участников процедуры. Реализуются такие подходы даже при определении начальной (максимальной) цены контракта.

«ЗАТОЧКА» ЗАКУПКИ ЧЕРЕЗ Н(М)ЦК

В ходе проведенной следователями Приволжского следственного управления на транспорте Следственного комитета РФ доследственной проверки установлено, что подозреваемый в рамках подготовки к проведению аукциона на закупку аварийно-спасательного оборудования для нужд института по просьбе руководителя одной из коммерческих структур предоставил в конкурсную комиссию документы, содержащие недостоверные сведения о якобы проведенном им анализе рынка.

В результате, вопреки требованиям закона, устанавливающего в качестве одного из основных принципов государственных закупок принцип обеспечения конкуренции, конкурсной комиссией была утверждена начальная (максимальная)

цена контракта (Н(М)ЦК), наиболее выгодная лишь одной организации. Этот поставщик и стал в дальнейшем единственным участником аукциона, и в итоге именно с ним был заключен государственный контракт на сумму свыше 1 млн руб.

Нельзя сказать, что «благодарность» была значительна — должностное лицо получило от руководителя коммерческой организации за совершение описанных действий денежные средства в сумме 56 тыс. руб.

Зато этого хватило для квалификации действий должностного лица по ч. 1 ст. 286 и ч. 3 ст. 290 УК РФ (превышение должностных полномочий и получение взятки за незаконные действия).

«ЗАТОЧКА» ЗАКУПКИ В ТЕХНИЧЕСКОМ ЗАДАНИИ

ФГБУ «Управление «Ростовмелиоводхоз» были организованы торги на покупку автотранспортного средства. При этом в описание объекта закупки (легкового автомобиля) включены требования к товару, соответствующие, как установила прокуратура, **единственной представленной на рынке модели** — Toyota Camry. В итоге был приобретен автомобиль указанной модели в люксовой комплектации стоимостью 2,4 млн руб. (в подобных ситуациях нередко имеет место и нарушение правил нормирования).

Такие действия, по мнению надзорного ведомства, повлекли **ограничение конкуренции** участников закупки, в связи с чем в отношении директора филиала федерального учреждения прокуратурой области возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 7 ст. 7.32.3 КоАП РФ (нарушение порядка осуществления закупки товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц). Уполномоченным органом на руководителя филиала учреждения наложен административный штраф.

Также прокуратурой области в суд направлено исковое заявление о признании торгов и договора покупки автомобиля недействительными.

В другом случае прокуратурой в Арбитражный суд Ростовской области было предъявлено исковое заявление о признании электронного аукциона и муниципального контракта недействительными, применении последствий недействительности ничтожной сделки: требование к сторонам вернуть автомобиль и денежные средства.

Правда тут история развивалась несколько медленнее — судом в удовлетворении иска было отказано. Не согласившись с указанным решением, прокуратура обжаловала его в апелляционном порядке, и постановлением Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда исковые требования прокуратуры удовлетворены.

«ЗАТОЧКА» ПОД «МЕСТНОГО» ПОСТАВЩИКА

В документации о проведении открытого конкурса в электронной форме на выполнение работ по текущему ремонту автомобильных дорог заказчик необоснованно ограничил количество участников закупки, установив **условие об удаленности участника закупки не более 27 км от места выполнения работ**.

В связи с этим прокуратурой вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП РФ (утверждение конкурсной документации с нарушением требований, предусмотренных законодательством).

По результатам рассмотрения материалов прокуратуры должностное лицо МКУ «Служба закупок муниципального образования «город Саянск» привлечено к административной ответственности с назначением наказания в виде штрафа в сумме 3 тыс. руб.

Важным аспектом работы надзорного ведомства является внимание к добросовестному поведению участников закупок.

ВЫМОГАТЕЛЬСТВО «ОТСТУПНОГО» УЧАСТНИКОМ ЗАКУПКИ У КОНКУРЕНТА

Прокуратура г. Якутска утвердила обвинительное заключение по уголовному делу в отношении двух лиц. Они обвиняются в совершении преступления, предусмотренного ч. 8 ст. 204 УК РФ (коммерческий подкуп в особо крупном размере, сопряженный с вымогательством предмета подкупа), а также ч. 3 ст. 204.1 (посредничество в коммерческом подкупе, совершенное в особо крупном размере).

По версии следствия, обвиняемая П., руководящая коммерческой структурой, узнав о намерении директора другой коммерческой организации участвовать в проведении торгов, предложила руководителю организации передать ей денежные средства за отказ от участия в проведении аукциона в размере 2,7 млн руб.

Руководитель «конкурента» обратилась в правоохранительные органы, сообщив о предложенном коммерческом подкупе. В рамках оперативных мероприятий, супругу П., действовавшему в качестве посредника, были переданы денежные средства в качестве первой части предмета коммерческого подкупа.

Через несколько дней, также в рамках оперативных мероприятий обвиняемым передан также муляж денежных средств в размере 1,5 млн руб. под видом второй части предмета коммерческого подкупа, после чего те были задержаны сотрудниками УЭБ и ПК МВД по Республике Саха (Якутия). В настоящее время уголовное дело находится на рассмотрении суда.

Оптимизационный пакет поправок сильно меняет правила заключения контрактов, предусматривая отказ от типовых контрактов и утверждение типовых условий контрактов только Правительством РФ. Однако это — дело будущего, а в настоящем заказчики по-прежнему обязаны в установленных информационными картами случаях применять типовые контракты, без каких-либо изъятий или дополнений.

И одной из наиболее сложных и проблемных зон в контрактной системе является исполнение контракта. Органы надзора также уделяют ей значительное внимание.

ЗАВЕДОМО ЛОЖНОЕ ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Данковская межрайонная прокуратура возбудила дело об административном правонарушении по ст. 7.32.6 КоАП РФ (заведомо ложное экспертное заключение в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд) в отношении экспертной организации в связи с нарушением Закона № 44-ФЗ при проведении инженерно-технической экспертизы выполненных работ по муниципальному контракту на выполнение работ на объекте «Ремонт Парка Победы в городе Данкове Липецкой области» стоимостью 12,9 млн руб.

Организация, действуя на основании договора возмездного оказания услуг по проведению экспертизы и подготовке экспертного заключения по вопросу соответствия выполненных работ по муниципальному контракту, предоставила заведомо ложное экспертное заключение о том, что работы выполнены в соответствии с требованиями технических регламентов и проектно-сметной документации и соответствуют условиям муниципального контракта.

Несоответствующее действительности экспертное заключение повлекло за собой принятие заказчиком не надлежаще выполненных работ и способствовало необоснованному освобождению подрядчика от штрафных санкций.

Дело об административном правонарушении направлено для рассмотрения по существу в УФАС России по Липецкой области. Санкция статьи предусматривает наказание в виде административного штрафа для юридических лиц в размере от 100 тыс. до 150 тыс. руб.

ФИКТИВНАЯ ПРИЕМКА

В 2019 году ГБПОУ СО «Александрово-Гайский политехнический лицей» были предоставлены субсидии на сумму почти 4 млн руб. С целью реализации денежных средств был заключен ряд до-

говоров на выполнение работ по замене оконных блоков и дверей в здании лицея, на производство монтажных работ и поставку товара.

Однако на момент проведения проверки обязательства подрядчиками не исполнены, предусмотренные контрактами работы не выполнены. Более того, к исполнению договоров поставки товара и договора подряда один из исполнителей даже не приступал.

При этом в декабре 2020 года директор образовательного учреждения в отсутствие фактического выполнения работ подписал соответствующие акты, после чего денежные средства перечислены исполнителям в сумме свыше 1 млн руб.

По данному факту прокуратура направила материалы проверки в следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании. По результатам их рассмотрения возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 292 УК РФ (служебный подлог).

В другом случае, в рамках исполнения мероприятий национального проекта «Культура» между МБУ «Централизованная библиотечная система» и несколькими строительными организациями был заключен ряд муниципальных контрактов на проведение капитального ремонта здания библиотеки.

Несмотря на то, что одним из подрядчиков не были выполнены условия контракта, заказчиком подписан акт приемки работ, содержащий недостоверные сведения о завышенных объемах и видах фактически выполненных работ, что повлекло причинение местному бюджету ущерба.

По данному факту прокурор направил материалы проверки в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании. По результатам их рассмотрения возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями).

Тем не менее, чаще последствия не столь значительны. Так между администрацией городского округа «Поселок Агинское» и муниципальным предприятием «Служба Энергетики» был заключен муниципальный контракт на обрезку 1000 тополей и 250 кустарников. Работы по указанному контракту были сданы и признаны исполненными в полном объеме.

Однако в ходе проверки установлен факт ненадлежащего исполнения муниципального контракта, в частности, подрядчиком не исполнены работы по обрезке 379 тополей и 250 кустарников. Общая стоимость неисполненных обязательств составила 314 тыс. руб.

И каковы последствия? Мировым судьей директору МП «Служба Энергетики» назначено

наказание в виде административного штрафа в размере 30 тыс. руб. (ч. 7 ст. 7.32 КоАП РФ).

ПОДЛОЖНЫЕ И НЕДОСТОВЕРНЫЕ СВЕДЕНИЯ/ДОКУМЕНТЫ

В 2020 году по результатам торгов между Государственным казенным учреждением Республики Хакасия «Хакасавтодор» и проектной организацией ООО «ЭкспертПроект» были заключены государственные контракты на выполнение инженерных изысканий и разработку проектной документации на осуществление капитального ремонта автомобильных дорог на общую сумму почти 3,7 млн руб.

В связи с необходимостью проведения инженерных изысканий государственным заказчиком установлены требования для участников торгов, в том числе об участии в саморегулируемой организации. Однако, как показали результаты проверки, проектной организацией представлены недостоверные сведения о членстве на момент проведения торгов в саморегулируемой организации, предоставляющей право на выполнение инженерных изысканий в отношении объектов капитального строительства.

Прокуратура направила материалы проверки в орган предварительного расследования. По результатам их рассмотрения возбуждено уголовное дело по признакам составов преступлений, предусмотренных ч. 5 ст. 327 УК РФ (использование заведомо подложного документа).

По результатам рассмотрения представления прокуратуры государственным заказчиком государственные контракты с проектной организацией расторгнуты.

И подобных случаев — не мало. При проведении аукциона на выполнение работ по благоустройству территории, созданию, восстановлению и содержанию зеленых насаждений в Центральном округе г. Курска одним из участников аукциона в подтверждение наличия опыта по выполнению работ по благоустройству территории в составе заявки на участие в закупке был представлен заведомо подложный гражданско-правовой договор в подтверждение того, что он якобы ранее выполнял такие работы.

Это явилось основанием для отклонения заявки участника. На основании материалов прокурорской проверки орган дознания возбудил уголовное дело по ч. 5 ст. 327 УК РФ (использование заведомо подложного документа).

Таким образом мы видим, что подходы надзорного ведомства зачастую содержат нетрадиционные взгляды на привычные ситуации, а значит нуждаются в обязательном учете всеми участниками контрактной системы в своей деятельности. ■

