

УДК 342.951

Практика выявленных нарушений контрактного законодательства Российской Федерации*

Печегин Д.А.

Кандидат юридических наук, научный сотрудник
Научно-образовательного центра непрерывного образования и финансового консалтинга
Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (Москва)

Горб Д.А.

Младший научный сотрудник
Научно-образовательного центра непрерывного образования и финансового консалтинга
Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (Москва)

Эффективность деятельности, направленной на предупреждение и пресечение нарушений контрактного законодательства Российской Федерации, во многом обусловлена качеством ее правового регулирования. Вместе с тем динамика экономических нарушений, выявляемых контрольными органами в системе государственных (муниципальных) закупок Российской Федерации, а также их показатели не всегда свидетельствуют о недостаточной проработанности отдельных положений отечественного законодательства. В настоящей работе рассмотрены аспекты прокурорского надзора, а также приведены результаты судебных дел в исследуемой области, подтверждающие направления совершенствования контрактной системы. В ходе проведенного анализа установлено, что несоблюдение требований нормативных правовых актов, регулирующих осуществление государственных закупок, охватывает все этапы заключения и исполнения контракта.

Ключевые слова: государственные (муниципальные) закупки, прокурорский надзор, судебная практика, коррупция, нарушения, контрактная система

Практика рассмотрения дел, связанных с отношениями, регулируемым Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон 44-ФЗ) [1], не является однородной, что обусловлено комплексным характером отношений, возникающих в контрактной системе.

Обращение к результатам проведенного анализа судебной практики подтвердило, что некоторые судебные решения направлены на разъяснение отдельных положений законодательства в рассматриваемой сфере общественных отношений, тогда как другие позволяют раскрыть проблемы, возникаю-

щие в правоприменении, а также подтвердить тенденцию сохранения типичных нарушений контрактного законодательства.

В то же время актуальность и необходимость рассмотрения практики прокурорского надзора за исполнением государственных контрактов связана с возрастающим уровнем недобросовестных действий со стороны участников контрактной системы, выявленных за последние несколько лет. Учитывая

* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета на 2023 г. ВТК-ГЗ-ПИ-51–23 по теме «Разработка предложений по предотвращению коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

неуклонный рост количества совершаемых экономических преступлений (на 12 % в исследуемом 2021 г.), в том числе взаимосвязанных с несоблюдением положений Закона 44-ФЗ и значительный объем коррупционных нарушений, выявленных за последние два года, составивших в совокупности более 100 млрд руб., представляется возможным ставить вопрос о направлениях совершенствования контрактного законодательства и практики применения его положений (рис. 1).

В частности, проведенные исследования НИУ ВШЭ иллюстрируют, что в большинстве случаев выявленных коррупционных нарушений в контрактной системе объем «откатов» составляет пятую часть от стоимости контракта. Экспертами установлено, что совокупный размер взяток, полученных участниками государственных закупок, оценен в 6,6 трлн руб. и занимает 6,2 % от объема ВВП России за 2020 г. или 35,3 % от доходов федерального бюджета за аналогичный период [3].

При этом сведения о результатах работы органов прокуратуры демонстрируют высокий уровень и масштабность нарушений Закона 44-ФЗ.

Так, органами прокуратуры реализуются мероприятия, направленные на выявление нарушений в сфере государственных и муниципальных закупок [4]. В результате осуществления прокурорского надзора в 2021 г. вскрыто и пресечено более 150 тыс. нарушений, связанных с неправомерным использованием бюджетных средств при заключении государственных контрактов, а также приемке выполненных работ (услуг), не соответствующих условиям сделки. Только в 2020 г. органами прокуратуры привлечено свыше 40 тыс. виновных лиц к различным видам ответственности, а именно, по результатам проверок судами рассмотрено и удовлетворено 1,2 тыс. исков и заявлений, заведено более 700 уголовных дел [5; 6].

К числу типичных нарушений контрактного законодательства относятся ненадлежащее сопровождение закупок, принятие незаконных решений по предоставлению преимущества по конкурсным заявкам. Например, согласно приговору Нарьян-Марского городского суда Ненецкого автономного округа

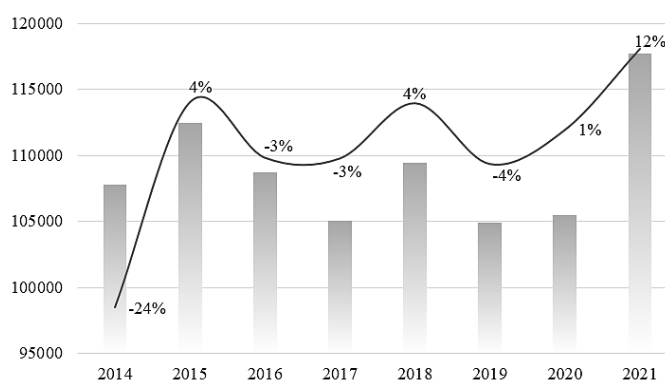


Рис. 1. Динамика экономических преступлений в Российской Федерации за 2014–2021 гг. [2]

га по делу № 1-236/2020, сумма подкупа работников контрактной системы и членов комиссии по всем эпизодам составила 3,22 млн руб. Коррупционные факторы позволили организациям бюджетной сферы заключать государственные контракты с заведомо выбранными поставщиками, что препятствует развитию конкуренции, а также свидетельствует о неэффективном использовании выделенных бюджетных средств [7].

Допускаются нарушения требований технической документации к соответствующему аукциону таким образом, чтобы фактически его мог выполнить только конкретный исполнитель, а выделенные денежные средства не пришлось бы возвращать. Например, согласно приговору Интинского городского суда Республики Коми по делу № 1-1/2021, с целью реализации остатка субсидии в размере 4,5 млн руб. МОГО «Инта» осуществило муниципальную закупку путем включения в техническое задание условий под конкретного исполнителя, который, в свою очередь, не располагал документами о безопасности продукции [8].

Отметим, что органами власти также выявляются нарушения законодательства при определении победителей аукционов. В частности, Баргузинским районным судом Республики Бурятия по делу № 1-208/2020 установлено неправомерное допущение ООО «Индустрия торговли» на участие в электронном аукционе с предельной ценой контракта в размере 100 тыс. руб. В ходе дела выявлено, что член комиссии по осуществлению закупок заведомо знал о несоответствии первой части заявки от указанного поставщика требованиям документации. Преследуя цель незаконного получения вознаграждения, участник контрактной системы нарушил требования Закона 44-ФЗ [9].

В ходе анализа судебной практики также выявляются случаи подкупа членов аукционной комиссии в особо крупном размере (500 тыс. руб.), в частности, по итогам рассмотрения десяти поданных заявок на участие в государственной закупке комиссией необоснованно допущен только один поставщик (приговор Нарьян-Марского городского суда Ненецкого автономного округа по делу № 1-19/2021) [10].

По результатам надзорных мероприятий вскрываются факты дробления контрактов, в целом направленных на достижение единой цели, и их распределения между организациями – участниками конкурсов, от имени которых в переговорах может участвовать одно и то же лицо. Так, по приговору Октябрьского районного суда г. Мурманска по делу № 1-25/2021 Мурманской государственной областной научной библиотекой заключено 12 контрактов с ООО «Анвил», ООО «ОЛЛСТРОЙ», ООО «МГК» на выполнение ремонтно-строительных работ в помещениях бюджетного учреждения. Переговоры с главным инженером заказчика осуществлял один

и тот же человек от имени всех исполнителей контрактов. В результате нарушения сроков представителем всех вышеуказанных организаций предложено 700 тыс. руб. главному инженеру бюджетного учреждения с целью исключения претензионно-исковых работ в отношении юридических лиц [11].

Факт дробления контрактов также установлен приговором Промышленного районного суда г. Ставрополя по делу № 1-16/2021. В ходе осуществления контрольных мероприятий установлено, что с целью оперативной реализации выделенных ГКУ «ПАСС СК» бюджетных средств на сумму 17,5 млн руб. заказчиком принято решение о разделении вышеуказанной суммы на 7 частей. В результате суммы планируемых контрактов не превышали 3 млн руб., что позволило провести электронный аукцион своими силами, минуя Комитет по государственным закупкам [12].

Более того, фиксируются факты заключения контрактов без проведения торгов с единственным поставщиком (прямые договоры) в обход конкурентных процедур. Например, администрацией района Республике Саха (Якутия), минуя конкретные способы отбора поставщика, заключены контракты с единственным подрядчиком на строительство объектов для проведения национального праздника в общей суммарной стоимости 30 млн руб. По итогам проверки в отношении руководителей администрации района возбуждены дела об административных правонарушениях по ч. 2 ст. 7.29 КоАП РФ, которые привлечены к административной ответственности в виде штрафа в размере 50 тыс. руб. каждый [13].

Принимая во внимание изложенное, отметим, что в контрактной системе Российской Федерации совершаются нарушения на всех этапах осуществления государственных (муниципальных) закупок. С одной стороны, вариативность обнаруженных «отступлений» от норм контрактного законодательства, свидетельствует о необходимости модернизации контрактной системы Российской Федерации по направлению обеспечения качественного правового регулирования возникающих внутри нее общественных отношений

С другой стороны, проведенный анализ подтвердил наличие типичных проблем и нарушений в рассматриваемой сфере общественных отношений, которые повторяются разными субъектами на протяжении многих лет и в целом взаимосвязаны не столько с Законом 44-ФЗ и другими федеральными законами или нормативными актами в сфере закупок, сколько именно с практикой правоприменения.

В данном контексте сложно прогнозировать позитивные ожидания только от тех либо иных законодательных новелл. С учетом этого необходим комплексный подход, нацеленный не только на совершенствование отдельных положений контрактного законодательства, но прежде всего на

обеспечение организационно-управленческой и правоприменительной деятельности (регламенты, приказы, указы и проч.), поскольку проблемы правоприменения и фиксации действительных значимых нарушений по Закону 44-ФЗ охватываются более глобальными проблемами ригоризма в профессиональной деятельности должностных лиц органов государственной власти и негибкости системы закупок для государственных и муниципальных нужд.

Литература:

1. Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «Консультант Плюс».
2. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf>.
3. Национальный доклад «О практике осуществления закупок». – URL: <https://fcs.hse.ru/research>.
4. Приказ Генпрокуратуры России от 14.01.2021 г. № 6 «Об организации прокурорского надзора в сфере закупок» // СПС «Консультант Плюс».
5. Авторский материал начальника управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры Российской Федерации Виктора Балдина // Прокурор. – 2021. – № 2. – С. 77–82. – URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf>.
6. Шурпаев Ш.М. Уголовно-правовая и криминологическая характеристика преступлений коррупционной направленности в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2021. – 297 с.
7. Приговор Нарьян-Марского городского суд Ненецкого автономного округа по делу 1-236/2020 // СПС «Консультант Плюс».
8. Приговор Интинского городского суда Республики Коми по делу № 1-1/2021 // СПС «Консультант Плюс».
9. Приговор Баргузинского районного суда Республики Бурятия по делу 1-208/2020 // СПС «Консультант Плюс».

10. Приговор Нарьян-Марского городского суда Ненецкого автономного округа по делу № 1-19/2021 // СПС «Консультант Плюс».
11. Приговор Октябрьского районного суда г. Мурманска по делу № 1-25/2021 // СПС «Консультант Плюс».
12. Приговор Промышленного районного суда г. Ставрополя по делу № 1-16/2021 // СПС «Консультант Плюс».
13. Паламарчук А.В. Задачи прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд // Законность. – 2019. – № 1. – С. 3–10.

Practice of Revealed Violations of the Contract Legislation of the Russian Federation

Pechegin D.A., Gorb D.A.

Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow)

The growth of dynamics of economic violations identified by the control The effectiveness of activities aimed at preventing and suppressing violations of the contract legislation of the Russian Federation is largely due to the quality of its legal regulation. At the same time, the dynamics of violations detected by control bodies in the system of state (municipal) procurement of the Russian Federation, as well as their indicators, do not always indicate insufficient elaboration of certain provisions of domestic legislation. In this paper, aspects of the practice of prosecutorial supervision are considered, the results of the analysis of court cases in the studied area are presented, confirming the directions of improving the contract system. The study also found that non-compliance with the requirements of regulatory legal acts regulating the implementation of public procurement covers all stages of the conclusion and execution of the contract.

Key words: government procurement, prosecutor's supervision, judicial practice, corruption, violations, contract system

