

Методология доказательств нарушений заказчиков

при проведении контрольных мероприятий



О.Н. Толстобок,
канд. тех. наук, эксперт
по комплексному контролю
государственных
и общественных закупок

- Принимая во внимание отсутствие нормативного правового акта, регламентирующего порядок проведения органами контроля плановых и внеплановых проверок в сфере закупок*, автор на примерах результатов состоявшихся контрольных мероприятий раскрывает методологию сбора информации и фактических данных для получения доказательств вины заказчиков.

Сбор информации и фактических данных для получения доказательств вины проверяемого субъекта является одной из основных стадий проведения контрольного мероприятия. При этом собранные контрольными органами при проведении проверок информация и фактические данные, доказывающие вину должностных лиц заказчиков, должны быть достаточными, достоверными и надежными. Так, информация будет считаться достаточной в случае, если ее количество достаточно для составления объективных и обоснованных выводов. В свою очередь, информация и фактические данные являются достоверными, если они соответствуют фактам и имеют документально подтвержденные сведения. А надежными считаются информация и фактические данные, если они получены из различных источников, обладают различным содержанием и при этом не противоречат друг другу. Надежность информации и фактических данных зависит от источника (внутренний – проверяемый объект или внешний – третьи лица) и от формы предоставления (визуальной, документальной или устной).*

Анализируя складывающуюся практику контроля реализации Закона о контрактной системе, можно сделать вывод о том, что для сбора информации о выявляемых правонарушении-

* Информация о результатах проверки исполнения федеральных законов и решений Президента РФ по вопросам обеспечения эффективности системы контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд от 10.09.2014 № Пр-2155.

ях контрольные органы применяют проверки документов, повторные проверки (пересчеты), физические наблюдения, опросники и интервью. Рассмотрим каждый из этих методов сбора доказательств вины организаторов закупки на конкретных практических примерах.

Проверка документов

Для обеспечения уверенности в получении необходимой информации при наличии системы централизованного хранения контрактов, счетов-фактур, денежных оправдательных документов, отчетов контрольные органы проводят проверку документов.

Например, Печорской межрайонной прокуратурой в ГБУЗ Республики Коми «Печорский противотуберкулезный диспансер» проведена проверка документов при заключении договоров до 100 тыс. и выявлены договора от 02.07.2014 № 47004380 с ООО «Фарма-М» на сумму 2 200 руб., договора от 02.07.2014 № 47004377 с ООО «Фарма-М» на сумму 3 220 руб., от 07.07.2014 № 93 с ООО «ПХМК» на сумму 30 000 руб., от 18.07.2014 № 7123 с ИП <...> на сумму 12 641 руб. 50 коп., которые были заключены с нарушением п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе.

В п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) может осуществляться заказчиком в следующем случае: осуществление закупки товара, работы или услуги на сумму, не превышающую 100 тыс. руб. При этом годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать 2 млн руб. или не должен превышать 5% совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем 50 млн руб. Указанные ограничения годового объема закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не применяются в отношении закупок, осуществляемых заказчиками для обеспечения муниципальных нужд сельских поселений. В отно-

шении федерального органа исполнительной власти, осуществляющего закупки для обеспечения федеральных нужд государственных органов, образованных для обеспечения деятельности Президента РФ, Правительства РФ, расчет указанных ограничений годового объема закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, производится отдельно для такого федерального органа исполнительной власти и каждого такого государственного органа.

Однако проверенное прокуратурой учреждение к 02.07.2014 заключило договоров с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) на сумму 2 000 000 руб. Вместе с тем ГБУЗ РК «Печорский противотуберкулезный диспансер» продолжило заключение договоров с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) на основании п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе, превысив 2 000 000 руб. Так, ГБУЗ РК «Печорский противотуберкулезный диспансер» заключены договор от 02.07.2014 № 47004380 с ООО «Фарма-М» на сумму 2 200 руб., договор от 02.07.2014 № 47004377 с ООО «Фарма-М» на сумму 3 220 руб., от 07.07.2014 № 93 с ООО «ПХМК» на сумму 30 000 руб., от 18.07.2014 № 7123 с ИП <...> на сумму 12 641 руб. 50 коп. без проведения конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), что нарушило принципы открытости, прозрачности закупок и единства контрактной системы в сфере закупок, установленные ст. 7, 11 Закона о контрактной системе и не давало возможности другим хозяйствующим субъектам принять участие в закупке.

По мнению Печорской межрайонной прокуратуры, принятие решения о способе определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в случае, если определение поставщика (подрядчика, исполнителя) должно осуществляться путем проведения конкурса или аукциона, влечет административную ответственность по ч. 2 ст. 7. 29 КоАП РФ.

Как следует из Постановления о назначении административного наказания Коми УФАС Рос-

сии № 04-05/610 от 22.01.2015 и. о. заместителя главного врача по экономическим вопросам ГБУЗ РК «Печорский противотуберкулезный диспансер», назначено административное наказание **в виде административного штрафа в размере 30 тыс. руб.** за принятие решения о способе определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в т. ч. решения о закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), с нарушением требований, установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

Повторная проверка (пересчет)

С целью проверки арифметической точности расчетов на предмет соответствия действующему законодательству применяется перепроверка (пересчет).

Так, Прокуратура Брянской области при проверке Департамента экономического развития Брянской области выявила нарушения требований ч. 1 ст. 30 Закона о контрактной системе, в соответствии с которыми заказчики обязаны осуществлять закупки у СМП, СО НКО в объеме не менее чем 15% совокупного годового объема закупок, рассчитанного с учетом ч. 1.1 ст. 30 Закона о контрактной системе, путем:

- проведения открытых конкурсов, конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, электронных аукционов, запросов котировок, запросов предложений, в которых участниками закупок являются только субъекты малого предпринимательства, социально ориентированные некоммерческие организации. При этом НМЦК не должна превышать 20 млн руб.;
- осуществления закупок с учетом положений ч. 5 указанной статьи, поскольку заказчиком – Департаментом экономического развития Брянской области – в 2014 г. не осуществлены закупки у СМП, СО НКО.

В рамках рассмотрения дела об административном правонарушении установлено, что совокупный годовой объем закупок Департамента экономического развития Брянской области на 2014 г. составил 61 194 600 руб., из них:

- объем закупок, по итогам которых заключены контракты в соответствии с положениями Закона № 94-ФЗ (до 1 января 2014 г.), исполнение и оплата которых осуществлялась в 2014 г., – 30 784 000 руб.;
- объем закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе – 2 119 000 руб.

В 2014 г. Департаментом экономического развития Брянской области осуществлено 8 закупок способом запроса котировок, 3 закупки путем проведения электронного аукциона на общую сумму 17 362 349,29 руб.

Таким образом, совокупный годовой объем закупок, рассчитанный с учетом положений ч. 1.1 ст. 30 Закона о контрактной системе, составляет 17 362 349,29 руб., следовательно, Департаменту экономического развития Брянской области надлежало осуществить закупки у СМП и СО НКО на сумму не менее чем 2 604 352,39 руб.

При этом **ни при формировании плана графика размещения заказа для обеспечения государственных нужд на 2014 г., ни при внесении изменений в него заказчик не предусмотрел осуществление закупок у СМП и СО НКО.**

На основании вышеизложенного установлено событие административного правонарушения, выразившееся в осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд у СМП, СО НКО менее размера, предусмотренного законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

Оценивая доказательства по делу в их совокупности, а также учитывая, должностным лицом заказчика осуществлены закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных

нужд у СМП, СО НКО менее размера, предусмотренного законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, контрактному управляющему Департамента экономического развития Брянской области «<...>» в соответствии с ч. 11 ст. 7.30 КоАП РФ назначено наказание **в виде административного штрафа в размере 50 тыс. руб.** (см. постановление о назначении административного наказания Брянского УФАС России № 212 от 09.04.2015).

Физическое наблюдение (осмотр)

С целью установления фактического (физического) наличия активов (объектов) и реальные результаты от реализации контракта контрольными органами применяется физическое наблюдение (осмотр). В ряде случаев это может являться единственным методом для проверки фактического исполнения контрактных обязательств.

Так, Счетной палатой РФ выявляются путем осмотра оплаченные по контрактам невыполненные работы, непоставленные товары либо приемка товаров, работ ненадлежащего качества, в т. ч. опасных для жизни и здоровья граждан.

Например, в ходе выездной проверки был произведен осмотр капитально отремонтированных домов. По его результатам установлено, что ремонт и утепление фасадов осуществлено не стальным гнутым профилем, как указано в актах выполненных работ, а виниловым сайдингом, рыночная стоимость которого лежит в диапазоне от 140 руб. до 300 руб. за м², а фактически был приобретен по цене 159,83 руб. за м². Также установлено, что ряд работ по ремонту кровли не выполнялся (ремонт деревянных элементов конструкций крыши – укрепление стропильных лаг расшивкой досками с двух сторон, ремонт деревянных элементов конструкций крыши – смена стропильных ног расшивкой из брусьев, смена обрешетки с прорезями

досок до 50 мм, устройство пароизоляции прокладочной в один слой). При осмотре дома выявлено, что при ремонте систем теплоснабжения установлена 1 задвижка диаметром 80 мм вместо 9 шт.; теплоизоляция 580 м трубопровода осуществлена трубками Термофлекс (ТЕР 26-01-017-01) по стоимости прямых затрат с учетом материалов 191,02 руб./10 м в ценах 2001 г., а не матами прошивными из супертонкого стекловолокна в количестве 22,9 м³ (ТЕР 26-01-010-01) по стоимости прямых затрат 768,5 руб./м³ и дополнительной стоимости 28,4 м³ материала по цене 2 753,28 руб./м³ в ценах 2001 г. Таким образом, **оплата невыполненных работ составила 32,5 тыс. руб. и завышение стоимости выполненных работ и использованного материала – 411,7 тыс. руб.**

При ремонте системы ХВС задвижки диаметром 90 мм не установлены; теплоизоляция 297 м трубопровода осуществлена трубками «Термофлекс» (ТЕР 26-01-017-01) по стоимости прямых затрат с учетом материалов 191,02 руб./10 м в ценах 2001 г., а не матами прошивными из супертонкого стекловолокна в количестве 6,463 м³ (ТЕР 26-01-010-01) по стоимости прямых затрат 768,5 руб./м³ и дополнительной стоимости 8,004 м³ материала по цене 2 753,28 руб./м³ в ценах 2001 г. Таким образом, **оплата невыполненных работ составила 36,6 тыс. руб. и завышение стоимости выполненных работ и использованного материала – 127,6 тыс. руб.** Кроме того, не выполнены работы по сверлению отверстий дрелью (250 шт.), пробивка отверстий в кирпичных стенах (250 шт.) на общую сумму 13,2 тыс. руб. Помимо этого, ремонт кровли выполнен некачественно, крыша протекает над 4-м подъездом. Следовательно, средства в сумме 2 699,6 тыс. руб. затрачены неэффективно.

Бесспорно, что вышеуказанные факты перенаправляются в правоохранительные органы с целью дополнительной уголовно-правовой квалификации действий должностных лиц, допустивших принятие и последующую оплату фактически невыполненных объемов работ.

Интервью (опросник)

С целью понимания сущности правонарушения и уточнения полученных фактов применяется интервью. Следует иметь в виду, что в случае ложных ответов проведение интервью может привести к получению недостоверных доказательств вины должностных лиц организаторов закупок.

Ярким примером является практика проведения интервью с целью выявления фактов включения в лот функционально и технологически не связанных товаров, работ, услуг.

Например, представитель заказчика на заседании Комиссии ФАС России пояснил, что в предмет контракта строительство перинатального центра в г. Нальчике «под ключ» включена поставка монтируемого и немонтируемого оборудования (шкаф сушильный; стерилизатор (автоклав) паровой; электрокардиограф многоканальный; портативный цифровой ультразвуковой сканер; светильник медицинский; стол для санитарной обработки новорожденных; аппарат ИВЛ транспортный; гладильная машина). Следовательно, как указано в решении ФАС России по делу № К-1679/14 от 17.11.2014 заказчиком в один предмет закупки объединены строительные работы и поставка мебели и оборудования, технологически и функционально не связанных с объектом строительства, что, ограничивая количе-

ство участников закупки, не соответствует п. 1 ч. 1 ст. 33 Закона о контрактной системе и нарушает п. 1 ч. 1 ст. 64 Закона о контрактной системе, а также содержит признаки состава административного нарушения, предусмотренного ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП РФ.

В другом случае заказчик – ГБОУ кадетская школа-интернат «Клинцовская кадетская школа-интернат “Юный спасатель” им. Героя Советского Союза С.И. Постевого» – выразил раскаяние, а самое главное признал факт нарушения законодательства о контрактной системе, выразившийся во включении в один лот функционально и технологически не связанных между собой бытовой химии, хозяйственных товаров (средств для уборки помещения), посуды, что обусловило выдачу Брянским УФАС России предписания об устранении выявленного нарушения и разделения заказчиком проводимой закупки на отдельные лоты (см. постановление о прекращении производства об административном правонарушении Брянское УФАС России № 102 от 03.03.2015).

Как видно из вышеприведенных примеров, проведение интервью и получение соответствующей информации помогает контрольным органам классифицировать и признавать нарушением спорные моменты практики применения законодательства о закупках, в частности функциональной и технологической связи закупаемых товаров, работ, услуг в одном лоте.