

ТИПОВЫЕ НАРУШЕНИЯ ПРИ РАЗМЕЩЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА ГОРОДА МОСКВЫ, ПРОБЛЕМЫ ВЫЯВЛЕНИЯ И КВАЛИФИКАЦИИ

УДК 351.72

Алла Викторовна Трофимовская,
к.э.н., доц. каф. Финансов, кредита и банковского дела, Московский государственный университет экономики, статистики и информатики (МЭСИ)
Тел.: (495) 442-94-72
Эл. почта: AVTrofimovskaya@mesi.ru

Максим Васильевич Фатин,
к.ю.н., начальник отдела административной практики Главного контрольного управления города Москвы (Главконтроль)
Тел.: (495) 620-20-00 (доб. 53-024)
Эл. почта: MFatin@kontrol.mos.ru

В статье излагают методологические проблемы выявления нарушений в сфере государственного заказа города Москвы. Основное внимание сосредоточено на квалификации выявленных нарушений в соответствии с требованиями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Проводится исследование типовых нарушений в госзаказе города Москвы и причины их возникновения. Выявлены последствия по типовым нарушениям для бюджета города Москвы. Предлагается дифференцированный подход к оценке правонарушения: по степени общественной опасности совершенного правонарушения в сфере госзаказа. Рассматривается осуществление контрольных полномочий путем плановых, внеплановых проверок (на основании обращений, жалоб и другой информации), а также административного расследования.

Ключевые слова: государственный заказ города Москвы, государственный заказчик, административное правонарушение, открытый аукцион (в том числе открытый аукцион в электронной форме), открытый конкурс, Федеральный закон № 94-ФЗ.

Alla V. Trofimovskaya,
PhD in Economics, Associate Professor, the Department of Finance, Credit and Banking, Moscow State University of Economics, Statistics and Informatics (MESI)
Tel.: (495) 442-94-72
E-mail: AVTrofimovskaya@mesi.ru

Maxim V. Fatin,
PhD in Law, the Head of Administrative practices Department of Government Accountability Office of Moscow
Tel.: (495) 620-20-00 (доб. 53-024)
E-mail: MFatin@kontrol.mos.ru

COMMON VIOLATIONS UNDER THE MOSCOW GOVERNMENT PROCUREMENT: THE PROBLEMS OF DETECTION AND CLASSIFICATION

Methodological problems of violations detection under the Moscow government procurement are expounded. The great attention is paid to a qualification of these violations in compliance with the requirements of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation. The authors conduct the research of common violations in Moscow government order and their causes. The consequences of these violations for Moscow budget are detected. A differentiated approach to estimation of administrative offences according the social danger of committed offence in government order is offered. An exercise of supervisory powers using scheduled, unscheduled check-outs (on the ground of appeals, complaints and the others) and administrative proceedings is considered.

Keywords: Moscow government order, state customer, administrative offence, open auction (including open e-auction), open tender, the Federal law № 94-FZ.

1. Введение

Российская система государственных закупок основана на специальном порядке размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, причем основным нормативно-правовым актом в этой сфере выступает Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 94-ФЗ). Размещение государственных оборонных заказов и заказов на поставку материальных ценностей в государственный резерв осуществляется по этому же закону, с учетом особенностей, установленных Федеральным законом от 27.12.1995 № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» и Федеральным законом от 29.12.1994 № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве».

2. Методические основы в сфере государственного заказа

Субъектами правоотношений, регулируемых Федеральным законом № 94-ФЗ, выступают как заказчики, так и участники размещения заказов. При этом Федеральный закон № 94-ФЗ делит заказчиков на две категории – на государственных (муниципальных) заказчиков – государственные органы (в том числе органы государственной власти), органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, казенные учреждения и иные получатели средств бюджетов различного уровня при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования, т.е. все те, кто наделен правом заключения контрактов от имени Российской Федерации, ее субъектов, а также муниципальных образований и бюджетные учреждения, размещающие заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг независимо от источников финансового обеспечения их исполнения для нужд соответствующего бюджетного учреждения. Эта категория заказчиков наделена правом заключения гражданско-правовых договоров от имени самого бюджетного учреждения. Хотя, следует заметить, что бюджетное учреждение «собственных нужд», иметь не может, в силу своей специфики.

Отметим, что тип заказчика не влияет на порядок размещения заказов, так как Федеральный закон № 94-ФЗ устанавливает единый порядок размещения заказов в целях:

- обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов;
- эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования;
- расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия;
- развития добросовестной конкуренции;
- совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов;
- обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов;
- предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере госзакупок.

Под размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг понимаются действия заказчиков, уполномоченных органов по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков), осуществляемые в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 94-ФЗ, в целях заключения с ними государственных или муниципальных контрактов, а также гражданско-правовых договоров бюджетных учреждений.

Вместе с тем, наблюдается ежегодный рост количества правонарушений в сфере размещения и исполнения государственного заказа города Москвы.

3. Типовые нарушения и их квалификации в рамках Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

Ниже приведен анализ типовых правонарушений, в целях установления причин, способствующих их возникновению, и выявления их влияния на эффективность использования бюджетных средств города Москвы.

Нарушение выбора способа размещения заказа. Размещение заказа может осуществляться путем проведения торгов либо без их проведения. Решение о выборе способа размещения заказа принимает заказчик, уполномоченный орган, в соответствии с положениями Федерального закона № 94-ФЗ. Размещение заказа путем проведения торгов возможно следующими способами:

- аукцион, в том числе аукцион в электронной форме;
- конкурс.

Торги – основной и наиболее эффективный способ размещения заказа. Если заказы размещаются не по конкретным заявкам заказчика, для которых есть функционирующий рынок и сравнивать которые можно только по их ценам, такое размещение заказа осуществляется путем проведения аукциона (различают закрытый и открытый аукцион). Если же предмет размещаемого заказа не попадает в перечень, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2008 года № 236-р «Перечень товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона» и оценивать заявки участников необходимо исходя из лучших условий, предложенных участником, то такое размещение заказа осуществляется путем проведения конкурса (открытого или закрытого).

Вторую группу способов размещения заказа составляют процедуры, осуществляемые без проведения торгов, – запрос котировок, размещение заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на товарных биржах.

Наиболее значимым, из второй группы способов размещения заказа, безусловно, является, размещение заказа у единственного поставщика, установленный ч. 2 ст. 55 Федерального закона № 94-ФЗ, который является

исчерпывающим и не подлежит расширительному толкованию. Причем этот способ размещения заказа является, наверное, самым простым из всех способов размещения заказа, предусмотренных Федеральным законом № 94-ФЗ.

Таким образом, в случае, если заказчиком будут нарушены требования к способу размещения заказа, такие действия должностного лица заказчика будут образовывать состав административного правонарушения, предусмотренный ст. 7.29 частями 1 или 2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). При квалификации правонарушения по части 1 или 2 следует исходить из степени общественной опасности совершенного правонарушения. Выявляются указанные правонарушения достаточно просто, в результате плановых или внеплановых проверок или проведенных административных расследований по поступившим уведомлениям.

Причинами таких правонарушений являются:

- низкий уровень планирования госзаказа, что приводит к необходимости срочного заключения контрактов для выполнения заказчиками своих функциональных обязанностей;
- сознательно допускаемые заказчиками нарушения законодательства при размещении заказа, приводящие к обжалованию процедур и, как следствие, к приостановке размещения заказа;
- стремление не допустить наличия в конце года неизрасходованных бюджетных средств.

Последствиями таких нарушений является снижение эффективности использования бюджетных средств города Москвы, поскольку нарушение выбора способа размещения заказа приводит, в основном, к размещению заказа у единственного поставщика (без конкурентных процедур), а значит без снижения начальной (максимальной) цены контракта.

Утверждение конкурсной документации (документации об аукционе) с нарушениями.

Конкурсная (аукционная) документация разрабатывается заказчиком, уполномоченным органом, специализированной организацией и утверждается заказчиком, уполномоченным органом.

Конкурсная (аукционная) документация должна содержать требования, к качеству, техническим характеристикам товара, работ, услуг, требования к их безопасности, требования к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, требования к размерам, упаковке, отгрузке товара, требования к результатам работ и иные показатели, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемых работ, оказываемых услуг потребностям заказчика. Вместе с тем, законом предусмотрен ряд ограничений. Не допускается включать в документацию требования к товарам, работам, услугам ограничивающие количество участников, в том числе в форме требований к качеству, техническим характеристикам товаров (работ, услуг), требований к производителю, к участнику размещения заказа и т.д.

Таким образом, включение в документацию (аукционную или конкурсную) избыточных требований к участнику размещения заказа, требований к представлению участниками в составе заявки (котировочной, конкурсной, аукционной) не предусмотренных законодательством документов и сведений, а также включение в состав одного лота товаров, работ, услуг технологически и функционально не связанных между собой образует состав административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 4 статьи 7.30 КоАП РФ.

Похожий состав административного правонарушения, предусмотренный частью 4.1 статьи 7.30 КоАП РФ предусматривает административную ответственность должностного лица заказчика/уполномоченного органа за включение в документацию (конкурсную, аукционную или в извещение о проведении запроса котировок) указания на производителя, товарные знаки, требования к товарам, работам, услугам, если такие требования влекут за собой ограничение количества участников.

Часть 4.2 статьи 7.30 КоАП РФ предусматривает ответственность за утверждение документации (конкурсной или аукционной) не соответствующей требованиям законодательства о размещении заказов.

Различие между тремя указанными частями статьи 7.30 проведено по степени общественной опасности, что

выражается в санкции к указанным статьям (частям статьи). Части 4 и 4.1 предусматривают альтернативно-определенную санкцию в виде административного штрафа в размере 1% начальной максимальной цены контракта, на не менее пяти тысяч (десяти тысяч для части 4.1) и не более тридцати тысяч (пятидесяти тысяч для части 4.1), а часть 4.2 той же статьи предусматривает всего лишь административный штраф в размере трех тысяч рублей.

Выявляются указанные правонарушения в основном по жалобам (обращениям) участников размещения заказа.

Причинами таких правонарушений является стремление заказчика ограничить количество участников размещения заказа посредством:

- установления необоснованных требований к участнику;
- некачественно сформированного Технического задания, путем не указания необходимых параметров или, наоборот, путем включения избыточных, иногда взаимоисключающих требований к работам, услугам;
- установления в конкурсной документации (документации об аукционе) избыточных критериев оценки (их значимости), отсутствие конкретных значений показателей в критериях оценки.

Последствиями таких правонарушений является:

- высокий объем контрактов, заключенных по несостоявшимся процедурам торгов – 168,351 млрд. руб. (24% от общей суммы контрактов);
- высокий объем контрактов, заключенных с минимальным снижением до 2% – 106,687 млрд. руб. (15,4% от общей суммы контрактов).

Нарушение порядка отбора участников размещения заказа, в том числе необоснованный отказ в допуске к участию в торгах.

Условия допуска к участию в торгах определены в статье 12 Федерального закона № 94-ФЗ. Часть 1 указанной статьи устанавливает исчерпывающий, не подлежащий расширительному толкованию перечень оснований для не допуска к участию в торгах:

- непредставление документов, прямо указанных Федеральным законом № 94-ФЗ, либо наличие в таких документах недостоверных сведений об участнике либо о товарах, работах, услугах;

– несоответствие участника требованиям статьи 11 Федерального закона № 94-ФЗ;

– непредставление документа (копии) подтверждающего внесение денежных средств;

– несоответствие заявки требованиям документации.

Отказ в допуске по иным основаниям, не допускается.

Итак, нарушение членом комиссии (аукционной, конкурсной или единой) порядка отбора участников конкурса или участников аукциона на право заключить контракт, в том числе отказ в допуске, по основаниям, не предусмотренным законом или нарушение порядка проведения аукциона образует состав административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 2 статьи 7.30 КоАП РФ и влечет наложение административного штрафа в размере 1% начальной максимальной цены контракта, но не менее пяти тысяч рублей и не более тридцати тысяч рублей.

Выявляются указанные правонарушения, как правило, по жалобам или обращениям участников размещения заказа.

Основной причиной таких правонарушений является попытка ограничить конкуренцию на торгах в целях заключения контрактов с нужным участником.

Последствиями таких правонарушений является:

- наличие несостоявшихся торгов, в результате чего заключаются контракты с единственным участником (без конкурентных процедур и без снижения начальной (максимальной) цены контракта);
- приостановление проведения процедур торгов в связи с обжалованием допущенных нарушений и заключение контрактов с единственным поставщиком.

Наиболее массовым правонарушением является отсутствие обоснования

начальной (максимальной) цены контракта или порядка ее формирования.

Согласно требованиям статьи 19.1 Федерального закона № 94-ФЗ в документации (конкурсной или аукционной), в извещении о проведении запроса котировок указывается обоснование начальной максимальной цены контракта содержащее информацию или расчеты и использованные заказчиком источники информации о ценах работ, товаров, услуг, в том числе путем указания соответствующих сайтов в сети «Интернет». Для установления начальной (максимальной) цены контракта источником информации о ценах могут быть данные государственной отчетности, реестр контрактов и т.д.

Нарушение требований статьи 19.1 образует состав административного правонарушения, предусмотренный частью 4.2 статьи 7.30 КоАП РФ (смотри пункт 2).

Выявляются указанные правонарушения, как правило, по жалобам или обращениям участников размещения заказа, в результате проведения плановых проверок и проведения административных расследований.

Основной причиной таких правонарушений являются ошибки, допускаемые при составлении смет и применении расценок или намеренное применение «дорогих» расценок.

Последствиями таких правонарушений является:

- возможное завышение начальной (максимальной) цены контрактов;
- ограничение количества участников ввиду невозможности соотношения исполняемых объемов работ (услуг) с их стоимостью.

4. Заключение

В настоящей статье определены наиболее значимые, с точки зрения последствий для бюджета Москвы правонарушения.

В подтверждение вышесказанного прилагаем статистику выявленных

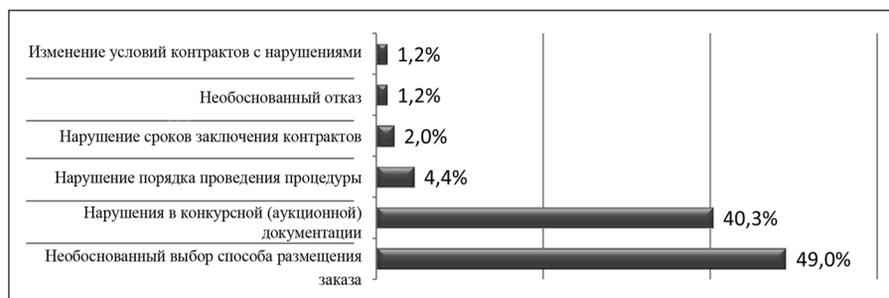


Рис. 1. Типовые нарушения в сфере госзаказа в 2012 году

правонарушений в сфере госзаказа в Москве по итогам 2012 года (рис. 1).

Количество проведенных проверок – 204, в том числе, 186 внеплановых, 18 плановых. Общее количество выявленных нарушений – 4 344. Составлено 779 протоколов об административных правонарушениях.

Однако необходимо помнить, что любое правонарушение вредоносно, так как наносит ущерб охраняемым законом интересам общества и государства, а также подрывает доверие граждан и авторитет власти.

Литература

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

2. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

3. Вершинина А.А. Анализ современного состояния притока прямых иностранных инвестиций в экономику России // Интеграл – М.: №4/2010. – с.56.

4. Трофимовская А.В., Фатин М.В. // Госзакупки.ру – М.: № 6/2013. – с.8-12.

References

1. Code of the Russian Federation about administrative offences.

2. Federal law of 21.07.2005 № 94-FZ «About placing of orders for deliveries of the goods, performance of works, rendering of services for state and municipal needs».

3. Vershinin A. Analysis of the current state of inflow of direct foreign investments in Russian economy : // Integral – M: no. 4/2010. – p.56.

4. Trofimovskaya A.V., Fatin M.V. // Goszakaz.ru – M.: № 6/2013. – p.8-12.