

СТАДИЯ ИСПОЛНЕНИЯ ДОГОВОРА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЗАКУПКИ: ВЗГЛЯД ПРОКУРОРА

Сфера государственных закупок представляет собой один из важнейших секторов экономики. Согласно статистическим показателям, характеризующим результаты осуществления государственных закупок в количественных и стоимостных данных, опубликованным Министерством антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь (МАРТ), в 1-м полугодии 2020 г. заключено около 207 тыс. договоров по результатам проведенных процедур государственных закупок общей стоимостью почти 3,7 млрд р. При этом количество проведенных процедур государственных закупок в рассматриваемый период в сравнении с показателями аналогичного периода 2019 г. выросло в 1,5 раза (с 337,9 до 519,6 тыс. р.).

Очевидно, что обеспечение законности, противодействие преступлениям и иным правонарушениям, защита интересов государства и общества в этой сфере являются важнейшими задачами органов прокуратуры и всей системы правоохранительных и контролирующих органов.

Органами прокуратуры Минской области за нарушение требований законодательства при организации государственных закупок в 2020 г. по результатам проведенных проверок и иных надзорных мероприятий к ответственности привлечено 367 лиц.

Коррупционные риски присутствуют на всех этапах организации государственных закупок, независимо от их сферы, вида процедуры и источника финансирования. Однако, как показывает практика прокурорского надзора, в настоящее время с учетом достаточно жесткой урегулированности процедурных вопросов, повышения квалификации и уровня ответственности членов комиссий практически все, что называют коррупцией и неэффективностью закупок, сместилось со стадии выбора поставщика на стадию планирования и исполнения договора (контракта).

Имеют место факты изменения договоров, когда путем заключения нескольких дополнительных соглашений к ним меняются цена и технические параметры предмета закупки, существенные условия договора. Мониторинг порядка исполнения договоров, проведенный МАРТ, показал, что в ходе исполнения отдельных договоров их цена менялась в среднем от 15 до 30 %.

Органами прокуратуры Минской области выявлены факты заключения незаконных дополнительных соглашений рядом организаций социальной сферы Молодечненского, Логойского и Борисовского районов.

В частности, в 2018–2020 гг. руководством отдельных учреждений здравоохранения и образования в ходе исполнения договоров на техническое обслуживание, ремонт установок пожарной сигнализации и оповещения о пожаре, заключенных по результатам проведенных процедур государственных закупок, подписывались дополнительные соглашения с коммерческой организацией, по условиям которых более чем на 10 % изменялся объем предмета закупки (количество обслуживаемых объектов, сроки оказания услуг с соответствующим увеличением их объема), а также цена договора.

Заказчики нередко принимают некачественный товар, не требуют от поставщиков исполнения гарантийных обязательств по условиям договоров, не направляют претензии об уплате пени и штрафов, а также требования о безвозмездном устранении дефектов согласно акту-рекламации.

Так, ОАО «З» проводилась процедура закупки на изготовление и поставку оборудования для дозировки и упаковки творога. В качестве обязательных технических характеристик закупаемого оборудования указывалось на необходимость синхронной работы оборудования с существующей на предприятии линией по производству творога, а также его использования для дозировки творога в упаковочную машину. В качестве одного из критериев оценки предложения участника устанавливался срок ввода оборудования в эксплуатацию. По заключенному договору иностранная компания обязалась изготовить, поставить, смонтировать и запустить в эксплуатацию оборудование, соответствующее техническому заданию и спецификации к договору. Однако по истечении установленного в договоре срока принятые обязательства в полном объеме не выполнены. Вместе с тем по инициативе иностранной компании руководством ОАО трижды заключались дополнительные соглашения о продлении срока завершения пусконаладочных работ. Меры по взысканию штрафных санкций, а равно к расторжению заключенного договора приняты не были. К окончательному установленному сроку синхронизация работы поставленного оборудования с существующей линией по производству творога и требования к конечному продукту так и не были обеспечены.

Для снижения коррупционных рисков на стадии исполнения договоров закупки, усиления контроля со стороны заказчиков за их исполнением и системой оплаты в новой редакции Закона «О государственных закупках» уточнено понятие «государственная закупка».

Указанная дефиниция, установленная ст. 1 этого Закона, включает в себя уже не только действия по выбору поставщика и заключение договора, но и отношения, связанные с его исполнением. Данный подход находит дальнейшее развитие в ст. 2 Закона: теперь он наряду с иными регулирует также отношения, связанные с заключением, исполнением, изменением и расторжением договора закупки.

Вместе с тем данный Закон не содержит прямого указания о том, на кого должны возлагаться обязанности по исполнению договора закупки – на членов комиссии либо иных сотрудников заказчика. Поэтому представляется, что необходимо исходить из системного толкования правовых норм в их совокупности, обратив внимание на следующие аспекты.

Во-первых, обязанность по обеспечению надлежащей организации деятельности юридического лица, в том числе и в сфере закупок, лежит на руководителе.

Во-вторых, в Положении о комиссии по государственным закупкам, утвержденном постановлением МАРТ от 21 января 2019 г. № 7, установлено, что комиссия действует до выполнения всех письменных заданий и поручений заказчика (организатора), а не до заключения договора, как это было в период действия прежней редакции Закона.

Анализ обозначенных аспектов позволяет высказать мнение о том, что заказчик сам должен установить, каким образом в организации будут регулироваться вопросы, связанные с исполнением, изменением и расторжением договора закупки; принятием предмета закупки; проверкой его на соответствие техническому заданию и т. д. Руководитель организации может возложить эти обязанности на членов комиссии, а также внести изменения в локальные акты или распорядительные документы, регулирующие подготовку договоров в организации, порядок приема товара и т. п. Главное, чтобы при этом обеспечивался должный контроль с его стороны за проведением процедур закупок и деятельностью подчиненных лиц, как условие недопущения нарушений и злоупотреблений.

С учетом этого сотрудникам контролирующих (надзорных) органов следует давать оценку не только фактам нарушения законодательства о закупках, но и тому, приняты ли руководителем исчерпывающие меры по надлежащей организации государственных закупок. Это будет способствовать практической реализации положений ст. 23.89 КоАП. По смыслу указанной нормы понятие «меры по надлежащей организации деятельности юридического лица» носит всеобъемлющий характер и применяется ко всем сферам деятельности организации, в том числе и сфере закупок. Применительно к названной сфере следует также учитывать разъяснения специалистов МАРТ.

Так, в ходе онлайн-конференции на тему «Нарушения, выявленные в ходе рассмотрения жалоб и проведения камеральных проверок», состоявшейся в БЕЛТА 25 сентября 2019 г., начальник отдела координации контроля государственных закупок МАРТ И.В. Третьякова на поступившие вопросы пояснила, что «законодатель обязывает госзаказчика для выполнения функций заказчика определить или создать структурное подразделение либо назначить работников, обладающих соответствующей квалификацией в сфере закупок. Соответственно, если заказчик проигнорировал данную норму закона и не распределил должностные обязанности между своими работниками, он будет виновным лицом. Недопустимой является ситуация, когда один работник выполняет функции, которые за ним не закреплены, а другой ставит подпись. Об этом следует проинформировать лицо, ведущее административный процесс, для правильного определения виновных».

В контексте исследования обращаем внимание также на следующий аспект. В ст. 28 Закона установлено, что заказчик (организатор) хранит дело по процедурам государственных закупок в течение пяти лет со дня заключения договора. Аналогичные подходы были установлены и в ст. 30 прежней редакции указанного Закона. Это было вполне логичным, поскольку понятие «госзакупка» ограничивалось заключением договора.

В настоящее время, когда госзакупка, как отмечалось выше, охватывает и стадию исполнения договора, позиция законодателя по исчислению срока хранения документов по процедурам закупок со дня заключения договора, вряд ли является последовательной.

В данном случае правильным было бы установление истечения указанного срока со дня исполнения договора. Как показывает практика прокурорского надзора, нередко со дня заключения договора до его полного исполнения проходит длительный период. Часто это приводит к тому, что к моменту осуществления контрольно-надзорных мероприятий, проведения проверок в рамках административного или уголовного процесса, документы по закупкам уже уничтожены. Это не позволяет дать объективную оценку законности и эффективности закупки, а следовательно, правомерности расходования бюджетных средств.

УДК 343.985

Н.Н. Хмель

ПРОБЛЕМЫ, ПРЕПЯТСТВУЮЩИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ РАБОТЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ЭКОНОМИЧЕСКИМ ПРЕСТУПЛЕНИЯМ

Одним из основных направлений деятельности органов внутренних дел Республики Беларусь является реализация комплекса организационных и практических мероприятий по противодействию экономическим, в том числе коррупционным преступлениям.

Вместе с тем в настоящее время продолжают иметь место проблемы, препятствующие эффективной работе правоохранительных органов в данном направлении.

К одной из таких проблем можно отнести невозможность привлечения к уголовной ответственности за получение незаконного денежного вознаграждения работников субъектов хозяйствования, не являющихся должностными лицами, однако действие либо мнение которых являлись решающими при принятии их руководителями решений о совершении юридически значимых действий.

Так, не удалось привлечь к уголовной ответственности специалиста отдела закупок одного из ведущих предприятий республики, который получал незаконные денежные вознаграждения от ряда представителей субъектов хозяйствования за положительное решение вопроса о закупке товарно-материальных ценностей.

В силу своих служебных обязанностей последний лично не принимал управленческих решений и не распоряжался имуществом, однако его позиция являлась определяющей для руководства предприятия при выборе того или иного поставщика (составлял представляемую руководством на рассмотрение справку экономического обоснования; осуществлял сравнительный анализ поступившего предложения с аналогичными предложениями других поставщиков; определял приоритетных поставщиков в зависимости от предлагаемых условий и сроков поставки).

Таким образом, лицо совершало общественно опасное деяние, однако из-за особенности конструкции диспозиции ст. 433 УК, субъектом которой является работник государственного органа либо иной организации, не являющийся должностным лицом, привлечь его к уголовной ответственности не представилось возможным.