

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ОРГАНИЗАЦИИ ПЛАНОВЫХ ПРОВЕРОК

СОБЛЮДЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК



**ИЛЮШИН
Дмитрий
Михайлович,**

эксперт в области
публичного права



**ГОЛОВЩИНСКИЙ
Константин
Игоревич,**

заместитель директора
Института государственного
и муниципального управле-
ния НИУ ВШЭ

В соответствии с ч. 1 ст. 99 Федераль-
ного закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ
«О контрактной системе в сфере то-
варов, работ, услуг для обеспечения
государственных и муниципальных
нужд» (далее 44-ФЗ) создана специа-
лизированная и комплексная систе-
ма контроля в сфере контрактной
системы, которая включает в себя:

- 1) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа (ФАС России), органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципального района, органы местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок;
- 2) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Россий-

ской Федерации (Федеральное казначейство), финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами;

3) органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Несмотря на разнообразие указанных органов контроля, ключевыми контрольными органами в сфере государственных и муниципальных закупок являются ФАС России и Федеральное казначейство. По букве и духу 44-ФЗ, распределение между двумя основными игроками в сфере контроля таково: ФАС России уполномочен в области процедурного контроля, Федеральное казначейство как орган внутреннего государственного финансового контроля, в свою очередь, осуществляет содержательный контроль, а именно:

- соблюдение требований к обоснованию закупок;
- соблюдение правил нормирования, обоснованности начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком;
- соответствия поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта;
- своевременности, полноты и достоверности отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги;
- соответствия исполнения поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки.

Введение содержательного контроля явилось одной из ключевых новаций Закона о контрактной системе, направленной на институционализацию инструмента обратной связи, а также полноценную реализацию при осуществлении государственных и муниципальных закупок классического цикла Plan-Do-Check-Act (планируй, исполняй запланированное, контролируй, принимай решения по корректировкам в зависимости от результатов контроля).

Поскольку вплоть до настоящего времени механизм содержательного контроля в сфере государственных и муниципальных закупок не настроен и практически не осуществляется на практике (по нашим данным, за 2015 год было проведено не более 100 проверок), весьма целесообразным с исследовательской точки зрения является разработка подходов к осуществлению контроля такого рода, в частности, в формате плановых проверок.

Плановые проверки предлагается проводить в следующих видах:

- документарные проверки на этапе планирования закупок;
- документарные проверки в ходе исполнения контракта и после завершения исполнения контракта;
- комплексные (выездные и (или) документарные) проверки.

Рассмотрим каждый из указанных типов проверок.

Документарные проверки на этапе планирования закупок. Рейтинг подозрительности закупочных практик субъектов контроля

При проведении документарных проверок на этапе планирования закупок осуществляется контроль:

- соблюдения правил нормирования в сфере закупок, предусмотренного статьей 19 Закона о контрактной системе;
- обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), включенной в план-график.

При этом проводить документарные проверки на этапе планирования закупок предлагается в отношении всех субъектов контроля, планирующих осуществление закупок товаров, работ, услуг, начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком, которых превышает определенный порог (например, 450 млн рублей), в части таких закупок, а также в отношении всех субъектов контроля, имеющих подозрительную практику осуществления закупок, в части планирования закупок товаров, работ, услуг, входящих в рисковую категорию.

Использование модели подозрительной практики является отражением риск-ориентированного подхода к осуществлению контрольных функций и соответствует международной практике.

Одним из подходов к определению субъектов с подозрительными практиками осуществления закупок является метод рейтингования **подозрительности закупочных практик субъектов контроля**.

Рейтинг формируется по отдельно разрабатываемой методике путем суммирования баллов, присвоенных каждому субъекту контроля, по каждому показателю рейтинга. Баллы по каждому следующему показателю присваиваются субъекту контроля равными соответствующему проценту:

- случаев проведения электронного аукциона без снижения начальной максимальной цены контракта (от 0 до 2 %) по отношению к общему числу проведенных электронных аукционов;
- случаев проведения открытого конкурса без снижения начальной максимальной цены контракта (от 0 до 2 %) по отношению к общему числу проведенных открытых конкурсов;

- случаев проведения конкурса с ограниченным участием без снижения начальной максимальной цены контракта (от 0 до 2%) по отношению к общему числу проведенных конкурсов с ограниченным участием;
- случаев проведения двухэтапного конкурса без снижения начальной максимальной цены контракта (от 0 до 2%) по отношению к общему числу проведенных двухэтапных конкурсов;
- случаев проведения запроса котировок без снижения начальной максимальной цены контракта (от 0 до 2%) по отношению к общему числу проведенных запросов котировок;
- случаев проведения запроса предложений без снижения начальной максимальной цены контракта (от 0 до 2%) по отношению к общему числу проведенных запросов предложений;
- случаев отклонения участника электронного аукциона с наибольшим снижением начальной максимальной цены контракта, признания победителем участника не с максимальным снижением начальной максимальной цены контракта, по отношению к общему числу проведенных электронных аукционов;
- случаев отклонения участника открытого конкурса с наибольшим снижением начальной максимальной цены контракта, признания победителем участника не с максимальным снижением начальной максимальной цены контракта, по отношению к общему числу проведенных открытых конкурсов;
- случаев отклонения участника конкурса с ограниченным участием с наибольшим снижением начальной максимальной цены контракта, признания победителем участника не с максимальным снижением начальной максимальной цены контракта, по отношению к общему числу проведенных конкурсов с ограниченным участием;
- случаев отклонения участника двухэтапного конкурса с наибольшим снижением начальной максимальной цены контракта, признания победителем участника не с максимальным снижением начальной максимальной цены контракта, по отношению к общему числу проведенных двухэтапных конкурсов;
- случаев отклонения участника запроса котировок с наибольшим снижением начальной максимальной цены контракта, признания победителем участника не с максимальным снижением начальной максимальной цены контракта, по отношению к общему числу проведенных запросов котировок;
- случаев отклонения участника запроса предложений с наибольшим снижением начальной максимальной цены контракта, признания победителем участника не с максимальным снижением начальной максимальной цены контракта, по отношению к общему числу проведенных запросов предложений;

- снижением начальной максимальной цены контракта, по отношению к общему числу проведенных запросов предложений;
- случаев наличия только одного допущенного участника по отношению к общему числу проведенных процедур;
- случаев отсутствия допущенных участников или отсутствия поданных заявок по отношению к общему числу проведенных процедур;
- случаев наличия поданной жалобы в ФАС на действия/бездействия заказчика/комиссии/контрактного управляющего по отношению к общему числу проведенных процедур;
- случаев наличия единственного пришедшего на закупки участника по отношению к общему числу проведенных процедур;
- случаев недопуска всех участников закупочной процедуры по отношению к общему числу проведенных процедур;
- случаев отмены закупочной процедуры по отношению к общему числу проведенных процедур;
- случаев включения поставщика, подрядчика, исполнителя в реестр недобросовестных поставщиков по отношению к общему числу проведенных процедур.

Рисковая категория закупок, в свою очередь, выделяется с целью определения конкретных закупок товаров, работ, услуг, в отношении которых будет проводиться проверка. С целью выделения рискованной категории всем закупкам заказчика присваиваются баллы по следующим категориям:

- а) социальная значимость закупаемых товаров, работ, услуг при реализации мероприятий, направленных на достижение целей, определенных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 г. № 1662-р (в случае соответствия закупки указанным целям закупке присваивается показатель на уровне 10 баллов; при наличии заявленных субъектами Российской Федерации особых приоритетов социальной политики в рамках общефедеральных целей закупке, соответствующей этим особым приоритетам, присваивается показатель на уровне 15 баллов);
- б) осуществление закупки в рамках мероприятий, предусмотренных государственными программами, в том числе федеральными целевыми программами (закупке присваивается показатель на уровне 10 баллов при включении мероприятия в соответствующую программу);

- в) значительная стоимость закупки (при стоимости закупки не ниже 100 млн руб. закупке присваивается показатель на уровне 20 баллов). Расчетное количество баллов при стоимости закупки ниже указанного показателя определяется пропорционально ее отношению к указанному стоимостному значению;
- г) значительный удельный вес закупки в плане-графике заказчика на очередной финансовый год (при доле стоимости закупки в планах-графиках 20% и более закупке присваивается показатель на уровне 10 баллов);
- д) неисполнение заказчиком выданных ранее предписаний органов финансового контроля и других контролирующих органов (закупке присваивается показатель на уровне 15 баллов).

Документарные проверки в ходе исполнения контракта и после завершения исполнения контракта

При проведении документарных проверок в ходе исполнения контракта и после завершения исполнения контракта осуществляется контроль применения субъектом мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта.

Комплексные (выездные и (или) документарные) проверки. Рейтинг подозрительности закупок

При проведении комплексных (выездных и (или) документарных) проверок осуществляется контроль:

- соблюдения правил нормирования в сфере закупок, предусмотренного статьей 19 Закона о контрактной системе;
- обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), включенной в план-график;
- применения субъектом контроля мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта;
- соответствия поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта;
- своевременности, полноты и достоверности отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги;
- соответствия использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата)

или оказанной услуги целям осуществления закупки.

Проведение комплексных (выездных и (или) документарных) проверок осуществляется:

- в отношении субъектов контроля, имеющих подозрительную практику осуществления закупок, в части осуществления в текущем году¹ закупок товаров, работ, услуг, входящих в рисковую категорию;
- в отношении субъектов контроля, осуществляющих подозрительные закупки товаров, работ, услуг.

При организации комплексных (выездных и (или) документарных) проверок применяется тот же рейтинг подозрительности закупочных практик субъектов контроля и правила определения рисков категории закупок, что и при проведении документарных проверок на этапе планирования закупок.

Основные вопросы проверок

При контроле соблюдения правил нормирования в сфере закупок, предусмотренного статьей 19 Закона о контрактной системе, проверке подлежат:

- 1). Утверждение ГРБС ведомственного перечня:
 - а) факт утверждения ГРБС ведомственного перечня;
 - б) соблюдение сроков утверждения ГРБС ведомственного перечня;
 - в) соблюдение порядка утверждения ГРБС ведомственного перечня;
 - г) соответствие ведомственного перечня обязательному перечню, установленному Правительством РФ;
 - д) соответствие дополнительной части ведомственного перечня Правилам, установленным Правительством РФ, в части полноты;
 - е) соответствие требований к товарам, работам, услугам, установленным в ведомственном перечне, Правилам, в части их полноты и достаточности (они не должны приводить к закупкам товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши в соответствии с законодательством Российской Федерации);
- 2). Утверждение нормативных затрат:
 - а) факт утверждения нормативных затрат (утверждается ежегодно);
 - б) соблюдение сроков утверждения нормативных затрат;
 - в) соблюдение порядка утверждения нормативных затрат;

г) соответствие нормативных затрат обязательному перечню, установленному Правительством РФ;

е) соответствие нормативов (индивидуальных или коллективных) Правилам, в части их полноты и достаточности (они не должны приводить к закупкам товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши в соответствии с законодательством Российской Федерации);

- 3) обоснованность расчетов предельных цен;
- 4) актуализацию ведомственного перечня после изменений нормативных затрат;
- 5) соблюдение ограничений, установленных нормативными затратами, при планировании и (или) осуществлении закупок;
- 6) соблюдение требований, установленных ведомственным перечнем, при планировании и (или) осуществлении закупок.

При контроле обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), включенной в план-график, проверке подлежат:

- 1) факт наличия обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);
- 2) соблюдение требований к обоснованию начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), установленных Правительством РФ;
- 3) соблюдение требований статьи 22 Закона о контрактной системе к расчету начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);
- 4) следование Методическим рекомендациям, утвержденным Минэкономразвития России, при расчете начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);
- 5) обоснованность отступления субъектом контроля от Методических рекомендаций, утвержденных Минэкономразвития России, при расчете начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);
- 6) обоснованность применения иных методов расчета начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);
- 7) обоснованность использования источников ценовой информации;

8) обоснованность применения индексов и коэффициентов.

При контроле применения заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта, проверке подлежат:

- 1) наличие факта нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта;
- 2) направление субъектом контроля требования поставщику (подрядчику, исполнителю) уплатить неустойку в разумные сроки;
- 3) обращение взыскания неустойки на внесенное обеспечение исполнения контракта;
- 4) обращение взыскания на внесенное обеспечение исполнения контракта в объеме неисполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) контракта;
- 5) расторжение контракта;
- 6) взыскание ущерба, причиненного поставщиком (подрядчиком, исполнителем);
- 7) направление информации о выявленных данных о наличии признаков состава преступления в действиях поставщика (подрядчика, исполнителя);
- 8) проведение экспертизы исполнения контракта;
- 9) привлечение экспертов, экспертных организаций;
- 10) направление информации о поставщике (подрядчике, исполнителе) в ФАС России для внесения сведений о нем в Реестр недобросовестных поставщиков;
- 11) обеспечение внесения изменений в контракт;
- 12) соблюдение досудебного (претензионного) порядка разрешения споров.

При контроле соответствия поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта проверке подлежат:

- 1) факт поставки товара, сдачи выполненных работ или оказанных услуг;
- 2) комплектность поставленного товара, наличие всех необходимых документов;
- 3) соответствие характеристик (требований), в том числе требований к качеству, поставленного товара, выполненных работ, оказанных услуг требованиям контракта;
- 4) соблюдение сроков поставки товара, выполнения работ, оказания услуг;
- 5) соблюдение правил сдачи поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг;
- 6) соблюдение сроков и правил монтажа необходимого оборудования и конструкций;
- 7) соблюдение требований по прохождению обязательных экспертиз, включая государственные экспертизы. ■

¹ Проверке подлежат закупки, исполнение контрактов по которым было осуществлено в году проведения проверки или предшествующем году.