

ПРОФИЛАКТИКА ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ ЗАКУПОК.

ОПЫТ МИНИСТЕРСТВА ФИНАНСОВ КИРОВСКОЙ ОБЛАСТИ



**КОВАЛЕВА
Елена Васильевна,**

заместитель председателя Правительства Кировской области,
министр финансов Кировской области

Среди основных задач Министерства финансов Кировской области как органа, уполномоченного на осуществление контроля в сфере государственных закупок, важнейшими являются выявление и пресечение правонарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок, а также реализация принципа неотвратимости наказания за совершенные правонарушения.

Еще до вступления в силу Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ Министерство определило профилактику правонарушений в сфере закупок в качестве приоритетного направления своей работы.

ТЕСТИРОВАНИЕ

В 2014 году правительство Кировской области впервые провело тестирование представителей государственных заказчиков Кировской области, областных государственных бюджетных учреждений на предмет уровня знаний Федерального закона № 44-ФЗ. В тестировании приняли участие представители 275 заказчиков, то есть около 80 % всех заказчиков (органов исполнительной власти, казенных и бюджетных учреждений). В 2015 году к данному мероприятию было предложено присоединиться органам местного самоуправления Кировской области. На предложение откликнулись 43 муниципальных района и городских округа Кировской области из 45-ти. В результате в мероприятии «Единый день тестирования» приняло участие 1666 представителей заказчиков.

Цели мероприятия:

- обеспечение мониторинга уровня подготовки специалистов, занимающихся осуществлением закупок;
- снижение количества правонарушений в сфере закупок;
- повышение профессионализма заказчика в сфере закупок посредством самостоятельной подготовки к тестированию;

- определение вопросов, вызывающих наибольшие трудности у заказчиков при осуществлении закупок;
- доведение до сведения заказчиков позиции Министерства финансов Кировской области по спорным вопросам, возникающим при реализации Федерального закона № 44-ФЗ.

Традиционно вопросы для тестирования формируются с учетом предложений следующих ведомств:

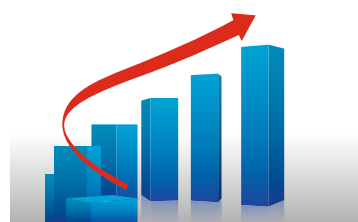
- отдела контроля в сфере государственных закупок Министерства финансов Кировской области (структурное подразделение, осуществляющее контрольную функцию). В вопросах учитываются наиболее часто выявляемые нарушения;
- управления по регулированию контрактной системы в сфере закупок Министерства финансов Кировской области (структурное подразделение, осуществляющее реализацию государственной политики в сфере закупок). В тестирование включаются часто задаваемые заказчиками вопросы относительно применения положений Федерального закона № 44-ФЗ;
- КОГКУ «Центр по техническому сопровождению закупок» (уполномоченное учреждение на определение поставщиков, исполнителей, подрядчиков для заказчиков Кировской области). Вопросы формируются после анализа заявок на закупку, направляемых заказчиками в уполномоченное учреждение; учитываются особенности проведения учреждением конкурентных процедур.

Правильные ответы на вопросы теста, а также сведения о представителях заказчиков, показавших наилучшие результаты, размещаются на официальном сайте Министерства финансов Кировской области.

После каждого тестирования сотрудники Министерства анализируют тестовые задания, в том числе — выявляя вопросы, вызывающие наибольшие трудности. Эти вопросы поднимаются

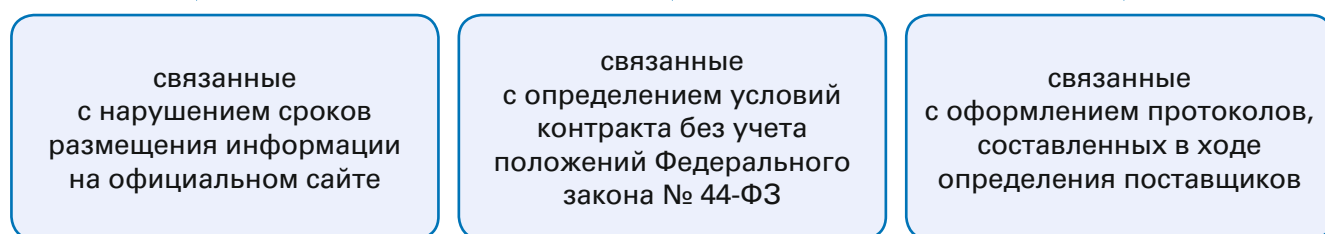
Рисунок 1.

Результаты тестирования 2014-го и 2015 годов



процент заказчиков, которые ответили правильно на 50 % вопросов и больше, при тестировании-2015 увеличился на 4 %

наблюдается снижение в 2015 году количества административных дел по тем нарушениям, которые учитывались при формировании вопросов для тестирования 2014 года, в частности



в ходе совещаний, видеоконференций и семинаров, организованных Министерством финансов. Ответы на неоднозначные вопросы находят отражение в совместных письмах с Кировским УФАС. Если по вопросу существует несколько мнений различных регулирующих и контрольных органов, такое мероприятие как тестирование — также хорошая возможность довести до сведения большого количества заказчиков позицию Министерства.

Часто представители заказчиков сетуют, что тесты содержат вопросы, на которые даже у Минэкономразвития России имеются диаметрально противоположные ответы, например, что считается этапом поставки товара (выполнения работ, оказания услуг) в целях выполнения обязанности по размещению отчета об исполнении контракта в ЕИС. Каждый раз сотрудники Министерства повторяют, что отсутствие единой позиции государственных органов по тому или иному вопросу не лишает Министерство права иметь собственное мнение. И это мнение Министерство всеми возможными способами доводит до заказчиков.

Результаты тестирования в целом следует оценить позитивно. Рассмотрим результаты тестирования за 2014–2015 годы. Если говорить об уровне подготовки специалистов, занимающихся осуществлением закупок, то можно отметить, что как тестирование 2014 года, так и тестирование 2015 года показали относительно высокий уровень подготовки заказчиков (рис. 1).

В 2015 году наблюдается небольшая положительная динамика — процент заказчиков, которые ответили правильно на 50 % вопросов и больше, увеличился на 4 %. Кроме того следует отметить, что в 2015 году также наблюдается снижение количества административных дел по тем нарушениям, которые учитывались при формировании вопросов для тестирования 2014 года.

Проанализируем статистику правонарушений за девять месяцев 2014 года (до тестирования) и аналогичный период 2015 года, которая ведется Министерством финансов Кировской области. Рассмотрим три группы правонарушений:

- 1) связанные с нарушением сроков размещения информации на официальном сайте (далее — нарушение сроков);
- 2) связанные с определением условий контракта без учета положений Федерального закона № 44-ФЗ (далее — условия контракта);
- 3) связанные с оформлением протоколов, составленных в ходе определения поставщиков (далее — оформление протокола).

До проведения тестирования 2014 года процентное соотношение указанных групп правонарушений к общему количеству нарушений выглядело следующим образом (рис. 2):

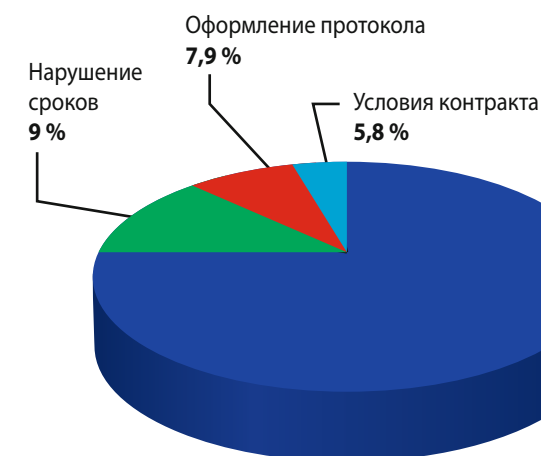
- нарушение сроков — 9 %;
- оформление протокола — 7,9 %;
- условия контракта — 5,8 %.

После проведения тестирования 2014 года, которое включало в себя в том числе вопросы, свя-

Рисунок 2.

Правонарушения в сфере закупок

2014 год



2015 год



Процентное соотношение представленных групп правонарушений к общему количеству нарушений за 9 мес. 2014 года (до проведения тестирования) и 9 мес. 2015 года (после проведения тестирования)

занные с вышеперечисленными группами нарушений, процентное соотношение выглядело следующим образом:

- нарушение сроков — 0,2 %;
- оформление протокола — 3,7 %;
- условия контракта — 2,1 %.

Таким образом, тестирование заказчиков — это действенный инструмент, направленный на достижение вышеперечисленных задач.

САМОКОНТРОЛЬ

Следующий проект, направленный на профилактику правонарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок, — это «Самоконтроль». Заказчику предлагается самостоятельно провести контрольные мероприятия в отношении своей закупочной деятельности.

В статьях 99, 100 Федерального закона № 44-ФЗ перечислены органы, которые в пределах своих полномочий осуществляют контроль в сфере закупок. К таким органам, в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 99, в числе прочих относятся органы исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок, а также, в соответствии со статьей 100, — государственные органы, муниципальные органы, осуществляющие ведомственный контроль.

Тот же контроль в сфере закупок осуществляется, в том числе, путем проведения плановых проверок. Как показывает практика, число плановых

проверок проводимых органами, поименованными в статьях 99, 100 Федерального закона № 44-ФЗ в силу объективных причин оказывается недостаточным. Так, Министерством финансов Кировской области как органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, в 2016 году будет проведено 11 плановых проверок. При этом число заказчиков в Кировской области (казенных и бюджетных областных учреждений) — более трехсот.

Похожая ситуация складывается и с ведомственным контролем. В 2016 году государственными органами Кировской области запланировано проведение проверок у 22 подведомственных заказчиков. Таким образом, плановые проверки в 2016 году планируется провести в отношении 33 заказчиков Кировской области. Т.е. около 90% заказчиков будут продолжать свою работу без планового контроля в сфере закупок.

Руководствуясь положениями протокола межведомственной комиссии при губернаторе Кировской области по противодействию коррупции в Кировской области от 20.02.2015 г. № 23, в конце первого квартала 2015 года губернатор Кировской области Белых Н. Ю. предложил заказчикам Кировской области самостоятельно провести контрольные мероприятия в отношении своей закупочной деятельности по разработанной Министерством финансов программе проверки и до 01 декабря 2015 года направить в Министерство соответствующую информацию.

Цели проекта (рис. 3):

- увеличение охвата заказчиков контрольными мероприятиями в сфере закупок;
- повышение уровня профессионализма государственных заказчиков в сфере закупок посредством анализа собственной закупочной деятельности;
- исключение выявленных нарушений в будущем;
- своевременное и качественное обеспечение государственных нужд.

Разработанная Министерством финансов программа, размещаемая на официальном сайте Министерства, состоит из восьми разделов, включающих 102 вопроса, которые охватывают весь процесс осуществления закупочной деятельности заказчика, начиная от планирования закупок и заканчивая заключением и исполнением контрактов. Заказчику, принявшему решение об участии в мероприятии, необходимо ответить на вопросы программы проверки и оформить справку, в которой отразить следующую информацию:

- наименование заказчика;
- количество проверенных закупок, осуществленных заказчиком конкурентными способами, с указанием номеров извещений.

Справка, подписанная руководителем заказчика и контрактным управляющим (руководителем

контрактной службы), направляется в Министерство финансов.

Проект «Самоконтроль» подразумевает добровольность участия в мероприятии. У министерства были опасения, что заказчики будут неохотно направлять необходимую информацию, поскольку существует вероятность перепроверки сведений, предоставляемых в Министерство финансов (в отличие от тестирования, где руководитель заказчика напрямую заинтересован в участии мероприятия, поскольку подготовка к тестированию как минимум обеспечивает закрепление ранее изученного материала). Поэтому актуальным стал вопрос о мотивации заказчика для участия в данном мероприятии.

Рассматривалось множество предложений. Вплоть до того, чтобы, гипотетически, тех заказчиков, которые направят справки с указанием о конкретных нарушениях законодательства, освободить от административной ответственности по ст. 2.9 КоАП РФ (в связи с малозначительностью совершенных правонарушений). В результате было принято решение, что сведения о заказчиках, которые направят справку проверки в Министерство финансов до установленной даты, будут переданы в адреса соответствующих государственных органов для информации, используемой при планировании контрольных ме-

роприятий в рамках ведомственного контроля в сфере закупок на следующий год. При общих равных условиях в планы проверок подведомственных заказчиков, в которых контроль осуществлялся, пусть даже и самостоятельно, включать нецелесообразно.

В 2015 году в Министерство финансов Кировской области справки проверки направили 62 заказчика, большинство из которых — учреждения, подведомственные Управлению государственной службы занятости населения Кировской области, Министерству здравоохранению Кировской области, Министерству охраны окружающей среды Кировской области. В проекте «Самоконтроль» также приняли участие Министерство государственного имущества Кировской области, Министерство развития предпринимательства, торговли и внешних связей Кировской области и др.

Все вышеуказанные мероприятия, направленные на профилактику правонарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок, в настоящее время реализуются Министерством финансов Кировской области на постоянной основе.

КОРПОРАТИВНЫЙ КОНТРОЛЬ

Вместе с тем есть и иные идеи, которые возможно реализовать в ближайшее время. Например,

проект «Корпоративный контроль» — контроль в сфере закупок, осуществляемый сотрудниками учреждения. В пользу целесообразности подобных мероприятий можно привести массу аргументов. Для наглядности приведем случай из судебной практики Дагестана. С 2010-го по 2013 год злоумышленники путем фиктивного увеличения числа учащихся Республиканского многопрофильного лицея и расходов на их питание похитили денежные средства из бюджета на сумму свыше 899 миллионов рублей. По версии следствия, работники лицея (три человека) в отчетных документах завышали реальное число детей, которые проживали и питались в лицее (информация с интернет-ресурса: www.ltv.ru/news/crime/281532). Примеров, когда оплачиваются фактически не поставленные товары, не выполненные работы, не оказанные услуги, явно больше.

Правительство Российской Федерации, правительство Кировской области проводит большую работу, направленную на исключение подобных нарушений. Принцип открытости и прозрачности информации, закрепленный Федеральным законом № 44-ФЗ, на котором основывается контрактная система в сфере закупок, обязывает размещать в Единой информационной системе (ЕИС) полную информацию об осуществляемых закупках (рис. 4).

Так, в ЕИС (ООС) (в реестре контрактов) размещаются планы-графики закупок; информация о за-

Рисунок 3.
Основные этапы и цели проекта «Самоконтроль»

Во исполнение п.2.2 протокола межведомственной комиссии при Губернаторе области по противодействию коррупции от 20.02.2015 № 23



Рисунок 4.
Принцип открытости и прозрачности

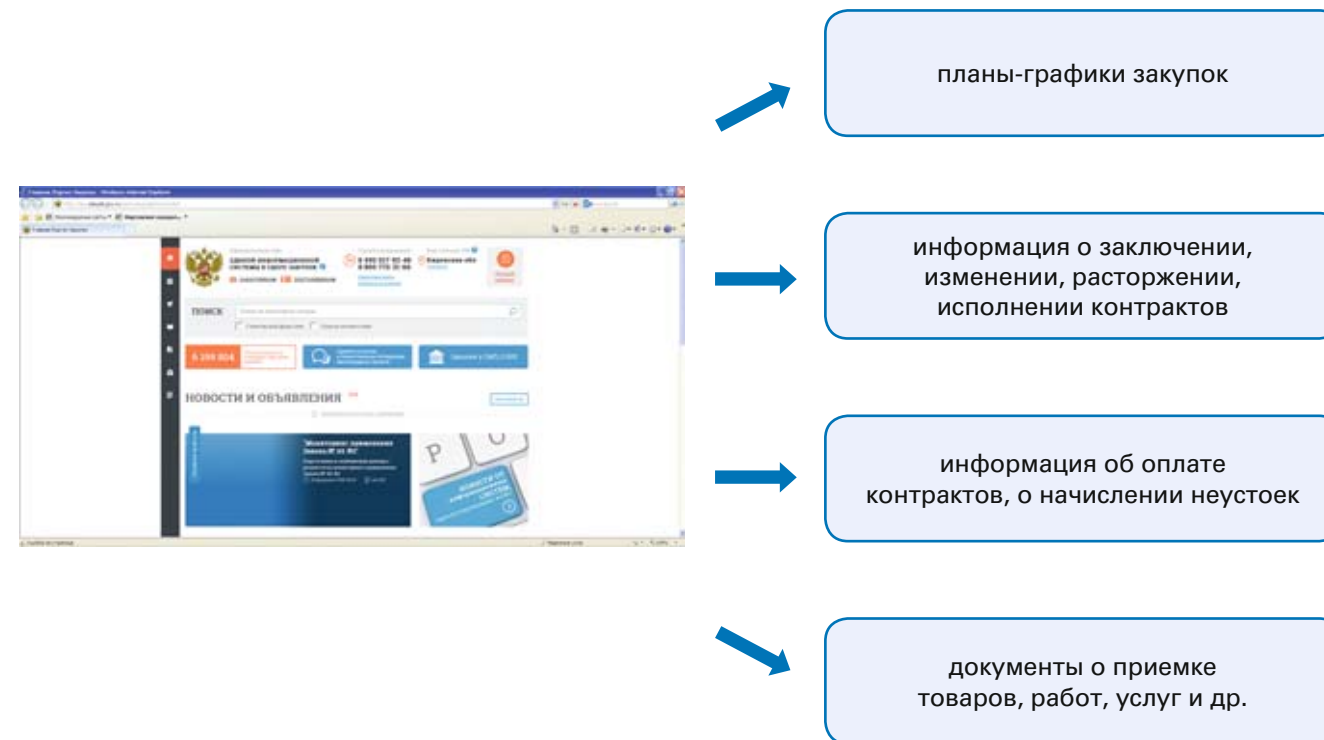


Рисунок 5.
Заинтересованные лица

ключении, изменении, расторжении, исполнении контрактов; информация об оплате контрактов, о начислении неустоек; размещаются документы о приемке и др. Заинтересованные лица имеют возможность обратиться к Единой информационной системе и получить любую информацию как о планируемой, так и об осуществленной закупке. И здесь возникает вопрос, кто является заинтересованными лицами (рис. 5)?

Предположим, что это те же контрольные органы, а также граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц, которые вправе, в соответствии со статьей 102 Федерального закона № 44-ФЗ, осуществлять общественный контроль. Однако, как показывает практика, контрольные органы в силу объективных причин не могут обеспечить достаточное количество проводимых контрольных мероприятий. Общественные объединения и объединения юридических лиц при осуществлении контроля, как правило, заточены на конкретные закупки (например, автомобили для государственных нужд, предметы роскоши). Остаются граждане. Однако понятно, что гражданину проживающему, например, в Москве, нет никакого дела до закупок, осуществляемых Кировским областным государственным образовательным учреждением, расположенным, например, в городе Орлове. А вот

гражданину, работающему в этом учреждении, могут быть интересны закупки, осуществляемые учреждением.

Следующим шагом стал опрос среди сотрудников учреждений, не являющихся работниками контрактных служб (контрактными управляющими). В частности, тридцати сотрудникам разных учреждений были заданы вопросы (рис. 6):

- 1) Интересует ли вас, что закупается учреждением, в котором вы работаете?
- 2) Знаете ли вы, что существует интернет-ресурс, который позволяет получить информацию о всех закупках, осуществляемых вашим учреждением, с указанием поставщика, цены, количества закупаемого товара, срока поставки и др.?
- 3) Пытались ли вы искать информацию в ЕИС о закупаемых вашим учреждением товарах, работах, услугах; если нет, то почему (при условии положительного ответа на второй вопрос)?

85 % опрошенных заявили о заинтересованности в закупаемых учреждением товарах, работах, услугах. 70 % «что-то слышали» о существовании «какой-то системы», в которой содержится информация о закупках. Но при этом ни один из опрошенных ни разу не пытался найти в ЕИС информацию о какой-либо закупке. Кто-то — по причине

Рисунок 6.
Заинтересованность

Опрос сотрудников учреждений, не являющихся работниками контрактных служб

1. Интересует ли вас что закупается учреждением, в котором вы работаете?

2. Знаете ли вы, что существует интернет-ресурс, который позволяет получить информацию о всех закупках, осуществляемых **вашим учреждением, с указанием поставщика, цены, количества закупаемого товара, срока поставки и др.?**

3. Пытались ли вы искать информацию в ЕИС о закупаемых вашим учреждением товарах, работах, услугах; если нет, то почему (при условии положительного ответа на второй вопрос)?



85 % опрошенных заявили о заинтересованности в закупаемых учреждением товаров, работ, услуг

70 % «что-то слышали» о существовании «какой-то системы», в которой содержится информация о закупках

ни один из опрошенных, ни разу не пытался найти в ЕИС информацию о какой-либо закупке

отсутствия Интернета; кто-то пояснил, что не знает, где искать; третьи просто не задумывались. Впрочем, практика показывает, что даже профессионалу не всегда удается найти ту или иную информацию в ЕИС.

Результаты опроса позволяют сделать следующий вывод: желание работников учреждений владеть информацией о закупаемых товарах есть, однако по объективным причинам это желание не реализуется.

Вернемся к примеру из практики Дагестана. Если бы работники лица владели информацией о проводимой закупке, в частности — о стоимости контракта, о формировании его цены, о цифрах, фигурирующих в подписанных актах оказанных услуг, и др., случившегося можно было избежать или пресечь на более ранних этапах.

Для исключения возникновения злоупотреблений (когда оплачиваются фактически не поставленные товары, работы, услуги), предлагается:

- направить в адрес заказчиков письмо, содержащее указание на необходимость размещения в открытом для сотрудников учреждения доступе (на стенде, информационной доске) определенной информации о закупках (плана графика; извещений о закупках; обоснования цены контракта, прилагаемого к документации о закупке; информации о заключенном

контракте, размещаемой в реестре контрактов; отчета об исполнении контракта, размещаемого в ЕИС), либо предусмотреть соответствующее указание в правовом акте.

– на информационном стенде также необходимо разместить контакты контрольного органа, с предоставлением возможности сообщать о признаках правонарушений (преступлений) по телефону «горячей линии». В случае поступления информации в виде обращения проводится внеплановая проверка; поступившая на телефон «горячей линии» информация учитывается при планировании контрольных мероприятий на следующий год.

– сотрудники отдела контроля в сфере госзакупок осуществляют ежемесячные выезды в учреждения с целью проверки информации, расположенной на информационных стендах, на предмет соответствия тому, что размещено в ЕИС.

– в случае отсутствия такой информации в открытом доступе, либо несоответствия ее тому, что размещено в ЕИС, соответствующая информация направляется в адреса ГРБС, в ведении которых находятся учреждения.

Указанная работа не требует больших затрат. Польза от нее, по нашему мнению, может во много раз перекрыть эти затраты. ■