



О ПРОЕКТЕ ДОКЛАДА ОБ АНАЛИЗЕ ЗАДАЧ И ФУНКЦИЙ КОНТРОЛЬНЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

По результатам рассмотрения проекта Доклада об анализе задач и функций контрольных органов в сфере закупок (далее – доклад) могут быть выделены следующие проблемы.

1. Следует сохранить право создания на муниципальном уровне контрольных органов в сфере закупок

В докладе предлагается передать полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок.

Полагаем реализацию данного предложения необоснованной и противоречащей принципу самостоятельности местного самоуправления. Полное исключение возможности муниципальных образований создавать собственные контрольные органы будет ущемлять права граждан на организацию местного самоуправления.

В этой связи предлагаем предусмотреть право муниципальных образований по созданию контрольных органов в сфере закупок. В случае, если такие органы не созданы, соответствующие полномочия должны осуществляться региональными контрольными органами.

2. Отсутствует обоснование наделения ФАС России полномочиями по надзору за осуществлением контроля региональными контрольными органами

В докладе предлагается *предоставить ФАС России полномочия по установлению порядка осуществления контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о контрактной системе контрольными органами субъектов Российской Федерации (местных администраций), а также проводить проверки осуществления указанными органами контроля за соблюдением требований названного законодательства.*

В отношении наделения ФАС России полномочиями по регулированию порядка деятельности региональных контрольных органов отметим следующее. В настоящее время, действительно отсутствует должный уровень регулирования порядка проведения проверок контрольными органами (такое регулирование осуществляется только Законом № 44-ФЗ). Вместе с тем, дефицит регулирования касается не только региональных органов, но и ФАС России. В этой связи, полагаем необходимым установить в Законе № 44-ФЗ полномочия Правительства РФ или иного органа по установлению соответствующего порядка, который регулировал бы осуществление контроля и ФАС России. Отметим, что аналогичное полномочие было предоставлено и Росфиннадзору, который до сих пор так и не издал соответствующий акт.

В отношении наделения ФАС России надзорными полномочиями за региональными контрольными органами отметим, что данное предложение никак не было обоснованно. Целью данного предложения является обеспечение единства практик и подходов к применению законодательства о контрактной системе. Вместе с тем, никак не объясняется механизм такого обеспечения.

Что будет выступать предметом надзора? Соблюдение норм процедурного характера или правильности применения норм материального

права? Но на сегодняшний день, законодательство о контрактной системе уже предусматривает большую силу решений ФАС России по отношению к решениям региональных органов. Выдача предписаний региональным контрольным органам по применению норм материального права едва ли сможет решить проблему. Как неоднократно подчеркивали представители ФАС России отвечая на замечания о наличии противоречивых практик применения законодательства территориальными управлениями ФАС России, применение норм материального права всегда увязано с конкретными обстоятельствами дела.

В докладе отмечается, что аналогичными полномочиями наделен Росфиннадзор в отношении соответствующих региональных и муниципальных органов внутреннего финансового контроля. Вместе с тем, в докладе не дана оценка эффективности исполнения таких полномочий. К сожалению, закрытость информации о деятельности Росфиннадзора не позволяет экспертам дать такую оценку самостоятельно.

3. Координация деятельности органов контроля не может быть возложена на Экспертный совет при Минэкономразвития России

В докладе предложено координацию деятельности контрольных органов обеспечить в рамках созданного при Минэкономразвития России межведомственного совета по контролю и аудиту в сфере закупок.

Задача координации деятельности органов контроля предполагает разработку методических документов, касающихся как процесса (порядка) осуществления контроля, так и подходов к применению контрольными органами норм законодательства о контрактной системе.

Контроль в сфере закупок на федеральном уровне осуществляют три федеральных органа исполнительной власти (ФАС России, Росфиннадзор, Казначейство России). Минэкономразвития России осуществляет мониторинг закупок, который также носит «квазиконтрольный» характер. Также, Счетной палатой РФ осуществляется аудит в сфере закупок (внешний

финансовый контроль). При этом, у всех указанных органов имеются аналоги на региональном и местном уровне.

Таким образом, по нашему мнению, задачи координации деятельности органов контроля могут быть решены только органом, имеющим внятную межведомственную природу. Экспертный совет при Минэкономразвития России является совещательным органом указанного министерства.

В этой связи может быть рассмотрена возможность создания специальной правительственной комиссии.

4. В докладе утверждается ряд спорных тезисов

- Необоснованное сужение в докладе предмета «процедурного» («общего») контроля

Согласно докладу, т.н. процедурный контроль (контроль ФАС России) не осуществляется на этапе планирования закупок и исполнения контракта. В своем письме, ФАС России указывает не то, что не определен орган, контролирующее проведение обязательного общественного обсуждения закупок.

С этим тезисом невозможно согласиться.

В соответствии с пунктом 7 части 1 статьи 1 Закона № 44-ФЗ контроль в сфере закупок - это контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно части 1 статьи 99 Закона № 44-ФЗ контроль в сфере закупок осуществляют три вида органов контроля (для краткости: ФАС России, Казначейство, Росфиннадзор). При этом, компетенция органов контроля, указанных в пунктах 2 и 3 части 1 статьи 99 Закона № 44-ФЗ (для краткости: Казначейство и Росфиннадзор) является специальной и все предметы контроля определены законом (части 5 и 8 статьи 99 Закона № 44-ФЗ).

В отношении же контрольных органов (для краткости – ФАС России) такого ограничения не установлено. В этой связи указанные органы

осуществляют контроль за соблюдением всего законодательства и НПА о контрактной системе, за исключением предметов, отнесенных к компетенции других органов.

- Необоснованное исключение в докладе этапа определения поставщика из предмета «финансового» контроля

В докладе утверждается, что органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля не осуществляют контроль на этапе определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Вместе с тем, данный тезис не соответствует положениям закона.

В соответствии с частью 8 статьи 99 Закона № 44-ФЗ данные органы на этапе определения поставщика вполне могут осуществить проверку:

- соблюдения требований к обоснованию закупок, предусмотренных статьей 18 Закона, и обоснованности закупок;

- соблюдения правил нормирования в сфере закупок, предусмотренного статьей 19 Закона;

- обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), включенной в план-график.

Отдельно отметим, что, по нашему мнению, в рамках действующего регулирования информационного обеспечения контрактной системе осуществление мониторинга закупок не может обеспечить решение возложенных на него задач.

В частности, проблема заключается в том, что информация о результатах осуществления контроля органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и о результатах аудита в сфере закупок будет представляться только один раз в год и только в обобщенном виде.

Согласно части 2 статьи 97 Закона № 44-ФЗ мониторинг закупок осуществляется в целях оценки степени достижения целей осуществления закупок и оценки обоснованности закупок. Оценка степени обоснованности

закупок может быть дана только на основании данных органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и органов аудита. Обобщенный характер информации, представляемой такими органами, сведет к минимуму возможность их обработки для целей мониторинга. Представление же соответствующей информации только один раз в год, исключает оперативность мониторинга закупок.

5. В докладе не представлен анализ ситуации с осуществлением ведомственного контроля

В соответствии со статьей 100 ведомственный контроль является одним из видов контроля в сфере закупок. Однако, в докладе он даже не был упомянут.

6. В докладе не учтен целый ряд проблем регулирования и осуществления контроля в сфере закупок

Так, например, могут быть выделены следующие проблемы:

1) Законом о контрактной системе не предусмотрено издания нормативных правовых актов, регулирующих порядок проведения проверок контрольными органами в сфере закупок.

2) Законом о контрактной системе не предусмотрено утверждение порядка осуществления Росфиннадзором проведения проверок осуществления органами государственного (муниципального) финансового контроля, контроля за соблюдением Закона о контрактной системы.

3) Противоречие между Законом о контрактной системе и КоАП РФ в части рассмотрения дел об административных правонарушениях муниципальными контрольными органами в сфере закупок.

4) Отсутствие в Законе о контрактной системе норм, регулирующих полномочия органов ведомственного контроля.

5) Правила осуществления Росфиннадзором полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере регулируют осуществление Росфиннадзором разных видов контроля.

Кроме того, данные правила не содержат:

- в перечне объектов контроля в финансово-бюджетной сфере указанного ведомства заказчиков, не являющихся государственными заказчиками.

- обязанности Росфиннадзора размещать информацию об осуществлении контроля в сфере закупок на Официальном сайте до ввода единой информационной системы в эксплуатацию.

- порядок использования единой информационной системы, а также ведения документооборота в единой информационной системе при осуществлении контроля.

9) Правила осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 10.02.2014 N 89, не содержат исчерпывающего перечня оснований для проведения мероприятий ведомственного контроля, а также периодичности его проведения.

10) Закон о контрактной системе и Правила осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 10.02.2014 N 89, не содержат прямых норм, предусматривающих обязательность размещения информации об осуществлении ведомственного контроля в единой информационной системе (на Официальном сайте). Таким образом, нарушается принцип открытости и прозрачности контрактной системы в сфере закупок, закрепленный в статье 6 Закона о контрактной системе.