

Рекомендации ЭКС РИ
по вопросу повышения эффективности государственных закупок

Оглавление

1. Область применения рекомендаций и ограничения	2
2. Повышение эффективности контроля за закупками на разных уровнях управления	2
2.1. <i>Повышение уровня персональной ответственности Генерального директора за осуществление закупочной деятельности</i>	2
2.2. <i>Стандартизация подходов к оценке качества регламента по проведению тендерных процедур и осуществлению закупок</i>	5
2.3. <i>Разработка системы контрольных индикаторов отклонений</i>	5
2.4. <i>Разработка стандартизированной формы отчетности по закупочной деятельности</i>	6
2.5. <i>Внесение дополнений (изменений) в типовое Положение о закупках (в т.ч. в части закупок у единственного поставщика)</i>	8
2.6. <i>Разработка указаний по использованию сайта госзакупок как контрольного механизма</i>	9
3. Создание инструментария для решения конфликтов, возникающих на разных уровнях управления при осуществлении закупочных процедур	10
3.1. <i>Выявление типовых сценариев конфликтов, возникающих в области закупочной деятельности, и разработка рекомендаций по действиям участников</i>	10
4. Повышение доступности и прозрачности инструментов обратной связи (для участников тендерных процедур)	10
4.1. <i>Публикация информации о случаях нарушений, выявленных в ходе проведения контрольных или аудиторских процедур в области закупок</i>	10
4.2. <i>Создание инструментов обратной связи по вопросам нарушений в области закупочной деятельности</i>	11

1. Область применения рекомендаций и ограничения

Областью применения настоящих Методических рекомендаций является закупочная деятельность компаний с государственным участием, не относящихся к малым и средним предприятиям. Для малых и средних предприятий (годовой объем выручки до 1 млрд. рублей) настоящие методические рекомендации могут быть использованы в той или иной части на основании решения Совета директоров Общества.

Настоящие методические рекомендации подготовлены со следующим ограничением: рекомендации регулируют вопросы координации и контроля над закупочной деятельностью со стороны органов Росимущества и Советов директоров и не затрагивают вопросы, связанные с операционным управлением закупочной деятельностью на уровне менеджмента Общества и его функциональных подразделений.

2. Повышение эффективности контроля за закупками на разных уровнях управления

2.1. Повышение уровня персональной ответственности Генерального директора за осуществление закупочной деятельности

На законодательном уровне руководитель государственного предприятия предупрежден об уголовной ответственности за нарушения законодательства о государственных закупках. В ч. 1 ст. 107 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" сказано, что лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Федеральный закон от 18.07.2011 N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" значительно уже упоминает об ответственности за его нарушение (в том числе и руководителя), а именно: за нарушение требований настоящего Федерального закона и иных принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов Российской Федерации виновные лица несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 7 упомянутого закона).

Для восстановления законных интересов Российской Федерации при выявлении фактов нарушения законодательства о государственных закупках, существуют следующие инструменты:

Дисциплинарная ответственность.

Согласно ст. 192 ТК РФ, основными видами дисциплинарной ответственности являются:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) увольнение по соответствующим основаниям.

Однако, федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены также и другие дисциплинарные взыскания.

Гражданско-правовая ответственность:

Согласно ст. 128 ГК РФ, к объектам гражданских прав относятся вещи, включая наличные деньги и документарные ценные бумаги, иное имущество, в том числе безналичные денежные средства, бездокументарные ценные бумаги, имущественные права.

Недополучение или излишний необоснованный перерасход денежных средств государственного предприятия возможно интерпретировать с причинение юридическому лицу имущественного вреда.

Гражданско-правовая ответственность руководителя предприятия (как и любого работника предприятия) в целом отражена в части 1 ст. 1064 ГК, а именно: вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред.

В контексте нарушений в сфере государственных закупок виновное лицо можно привлечь к возмещению Российской Федерации убытков при предъявлении гражданского иска после возбуждения уголовного дела и до окончания судебного следствия при разбирательстве данного уголовного дела в суде первой инстанции (ч. 2 ст. 44 Уголовно-процессуального кодекса РФ).

Административная ответственность:

Согласно Кодексу об административных правонарушениях РФ, действуют и подлежат применению следующие нормы привлечения руководителей государственных предприятий к ответственности:

- Статья 7.29. Несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при принятии решения о способе и об условиях определения поставщика (подрядчика, исполнителя).
- Статья 7.29.1. Нарушение порядка определения начальной (максимальной) цены государственного контракта по государственному оборонному заказу или цены государственного контракта при размещении государственного оборонного заказа
- Статья 7.30. Нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.
- Статья 7.32. Нарушение порядка заключения, изменения контракта

При правильном и системном походе контролирующих органов к выявлению административных правонарушений и привлечения виновных лиц к ответственности можно добиться не только поступлений в бюджет денежных средств с должностных лиц, но и оснований для последующего аргументированного увольнения согласно п. 10 ст. 81 ТК РФ.

Уголовная ответственность:

К уголовной ответственности руководителя предприятия с государственным участием возможно привлечь к следующим статьям Уголовного кодекса РФ:

- Статья 201. Злоупотребление полномочиями (использование лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, своих полномочий вопреки законным интересам этой организации и в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц либо нанесения вреда другим лицам, если это деяние повлекло причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства);
- Статья 160. Присвоение или растрата;

Согласно статье 277 ТК РФ «руководитель организации несет полную материальную ответственность за прямой действительный ущерб, причиненный организации». Директор обязан возместить ущерб, причиненный его виновными действиями или бездействием. Директор должен компенсировать и упущенную предприятием выгоду.

При доказанном ущербе по вине генерального директора, его дисквалифицируют на срок 1-3 года (ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ)

Согласно п. 3 ст. 53 ГК РФ генеральный директор должен действовать в интересах общества добросовестно и разумно, а у учредителей организации есть право потребовать от руководителя возмещения убытков, причиненных им данному юридическому лицу.

Генеральный директор несет ответственность по ГК РФ за нарушение авторских и смежных прав (ст. 146), злоупотребление полномочиями (ст. 201), коммерческий подкуп (ст. 204), преднамеренное банкротство (ст. 196), неисполнение обязательств налогового агента (ст. 199.1), уклонение от уплаты таможенных платежей (ст. 194) или сокрытие денежных средств либо имущества организации, за счет которых должно производиться взыскание налогов и (или) сборов (ст. 199.2).

В случаях, когда ГД делегирует контроль или его часть («требуется подпись юриста»), то материальная ответственность должностного лица должна быть прямо указана в контракте и/или должностной инструкции сотрудника.

Стоит обратить свое внимание на Постановление Пленума ВАС РФ № 62 от 30.07.2013 года «О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица», в котором даются разъяснения некоторым понятиям. Например, какие действия руководителя считать неразумными, а также что из себя представляет сделка на невыгодных условиях. А также о том, что в случае, когда руководитель компании отказывается давать пояснения по делу, суд может счесть данное поведение недобросовестным и бремя доказывания отсутствия нарушения может быть возложено на руководителя.

При этом, фактически текущий уровень персональной ответственности генерального директора не закреплен должным образом в договоре с генеральным директором.

Рекомендация:

Разработать и внедрить мероприятия по повышению уровня персональной ответственности Генерального директора за осуществление закупочной деятельности.

В том числе:

- В договоре с ГД прямо указать пункты о персональной ответственности за осуществление закупочной деятельности;
- Совету директоров рассмотреть возможность установления КПЭ для ГД для оценки эффективности закупок, дающий возможность для Комитета по закупкам гибко давать качественную оценку усилиям и результату работы ГД.

2.2. Стандартизация подходов к оценке качества регламента по проведению тендерных процедур и осуществлению закупок

Рекомендация:

Разработать и внедрить механизм формирования чек-листа по качеству регламента по закупкам и по качеству проведения тендерных процедур (Приложение 2).

Провести обучение для ЧСД и ЧРК по параметрам чек листа, критериям эффективности тендерных / закупочных процедур.

2.3. Разработка системы контрольных индикаторов отклонений

Рекомендация:

Создать систему индикаторов контроля, которая содержит группы индикаторов для трех уровней управления: "Менеджмент", "СД", "Куратор от РИ". На каждом уровне управления должен происходить ежегодный мониторинг индикаторов (по состоянию на 31 марта), при этом система включает в себя механизмы эскалации выявленных отклонений на следующий уровень управления (в срок не более 3 рабочих дней с момента выявления индикаторов).

Таблица 1. Индикаторы контроля на трех уровнях управления

Уровень управления	Индикатор контроля
РИ	- Индекс роста закупочных цен в сравнении с прошлым годом - Сравнение индекса роста цен с отраслевым индексом по данным Росстата в сравнении с прошлым годом по укрупненной номенклатуре
РИ	- Доля договоров с поставщиками, с высоким уровнем риска - Сравнение доли договоров с поставщиком с высоким уровнем риска с таким же показателем за 1 период прошлого года
РИ	- Доля договоров с единственным поставщиком в общем объеме заключенных договоров в текущем году. - Сравнение доли договоров с единственным поставщиком с таким же показателем за 1 период прошлого года
РИ	- Доля договоров с СМП в общем объеме заключенных договоров в текущем году - Сравнение доли договоров с СМП с таким же показателем за сопоставимый период прошлого года

РИ	- Доля электронных аукционов в общем объеме закупочных процедур. Без учета отмененных закупок. - Сравнение доли электронных аукционов с таким же показателем за сопоставимый период прошлого года
РИ	- Доля открытых конкурсов в общем объеме закупочных процедур. Без учета отмененных закупок - Сравнение доли открытых конкурсов с таким же показателем за сопоставимый период прошлого года
РИ	- Доля договоров с авансами в общем объеме заключенных договоров в текущем году - Сравнение доли договоров с авансами с таким же показателем за сопоставимый период прошлого года
СД	Объем и количество закупочных процедур, не опубликованных в ЕИС (zakupki.gov.ru). Без учета закупок до 100 тыс. (или 500 тыс.) рублей
СД	Объем и количество договоров, не опубликованных в ЕИС (zakupki.gov.ru). Без учета договоров до 100 тыс. (500 тыс.) рублей
СД	Процент исполнения Плана закупок текущего года
СД	Среднее количество участников торгов на электронных аукционах и открытых конкурсах
СД	Среднее количество участников торгов при ином способе закупки (без учета закупки у единственным поставщика)
ГД	Договоры, где срок исполнения 1-3 дня при условии крупной (от 3% годового объема закупок) суммы контракта (особенно в части оказания услуг). 10 крупнейших контрактов за период с 01 января по отчетную дату
ГД	Договоры, заключенные не по предложенной в процессе торга цене. 10 крупнейших контрактов за период с 01 января по отчетную дату
ГД	Подписание ДС на увеличение стоимости или уменьшение количества товаров/услуг. 10 крупнейших контрактов за период с 01 января по отчетную дату.
ГД	Договоры с компанией, с даты регистрации которой менее 1 года 10 крупнейших контрактов за период с 01 января по отчетную дату.
ГД	Контракты с дисконтом более 25% от начальной цены закупки в общем объеме заключенных договоров по итогам торгов. 10 крупнейших контрактов за период с 01 января по отчетную дату.
ГД	Отмена закупки или отсутствие факта заключения контракта после подведения итогов торгов .
ГД	Закупочные процедуры с жалобами в ФАС (признанные обоснованными), или решения суда в отношении закупок

2.4. *Разработка стандартизированной формы отчетности по закупочной деятельности*

Рекомендация:

Создать ежеквартальную и ежегодную форму отчета по закупкам, включающую в себя критические показатели (индикаторы), характеризующие эффективность осуществления закупочной деятельности и отражающие наличие риска злоупотреблений. Ежеквартальные

отчеты должен выноситься на СД, ежегодный отчет должен подтверждаться ревизионной комиссией и предоставляться на общее собрание акционеров.

Данный отчет может быть подготовлен с привлечением членов ревизионной комиссии. Отчет должен включать в себя информацию о наличии или отсутствии следующих индикаторов злоупотреблений в области закупочной деятельности:

Таблица 2. Индикаторы злоупотреблений в области закупочной деятельности для отражения в годовом отчете по закупкам

Перечень индикаторов по БП "Закупки"	Уровень риска
Контракт заключен не с победителем	1
Дата тендера позже даты заключения договора	1
Дата тендера, дата договора и дата поставки товара не отличаются, либо отличаются на 1-2 дня	2
Увеличения количества закупок у единственного поставщика	1
Заключение договора с посредником, не являющимся производителем	1
На тендер не приглашаются компании-производители товаров или услуг, только посредники	1
На тендере побеждает компания, последняя приславшая заявку, с ценой на 3-5% ниже, чем цена следующего по рейтингу участника	1
Динамика показателя среднего количества участников тендеров (не должно быть резкого снижения)	3
Поставка по договору по документам произошла раньше, чем был заключен договор	1
Тендер отменен после объявления результатов	1
Тендер отменен, но позднее осуществлена закупка у одного из участников тендера, как у единственного поставщика	1
Динамика закупки НМА и консалтинговых услуг (не должно быть существенного роста)	2
Осуществление закупок без заключения договора	1
Отказ в участии тому или иному участнику тендер (без объяснения причин)	1
Отклонение индекса роста закупочных цен по сравнению с данными Росстата более 20%	1
Динамика закупки у поставщиков с высоким риском (увеличение на 50 % и более)	1
Увеличение сроков закупочного цикла по основным оменклатурным позициям (увеличение на 50% и более)	1

2.5. *Внесение дополнений (изменений) в типовое Положение о закупках (в т.ч. в части закупок у единственного поставщика).*

Рекомендация:

Внести в типовое Положение о закупках следующие обязательные пункты:

1. В случае, если конкурсная документация (условия проведения конкурса) предусматривает авансовые платежи со стороны Общества, закупочная комиссия обязана проверить участников закупочной процедуры на наличие риска банкротства. Для этого проверяется по открытым источникам (база данных ВС РФ и т.д.) наличия исковых заявлений к участнику закупочной процедуры о признании должника банкротом. Если таковые исковые заявления присутствуют, то этот участник закупочных процедур должен отказаться от получения авансовых платежей со стороны Общества, в противном случае, участник закупочной процедуры должен быть отстранен от торгов.

2. Участники закупочной процедуры в срок, не позднее, чем за 5 дней до даты проведения торгов имеют право направить в Общество или организатору торгов запрос с просьбой разъяснить те или иные положения тендерной документации. Общество или организатор торгов обязаны аргументировано ответить на запрос не позднее 2х дней до даты проведения торгов. Если ответ на такой запрос не получен либо получен позднее указанного срока, то участник конкурса имеет право обратиться в Закупочную комиссию с требованием отменить итоги конкурса. Закупочная комиссия по факту рассмотрения жалобы направляет в СД и ГД Общества материалы проверки и рекомендации по отмене или не отмене результатов конкурса.

3. В случае, если участник конкурса, считающий, что конкурс проведен с серьезными нарушениями, по данному факту направил жалобу в ФАС, и его жалоба не была удовлетворена, то такой участник конкурса имеет право обратиться в РК (КА) Общества с жалобой на имеющиеся нарушения. РК (КА) Общества после рассмотрения жалобы, в случае, если нарушения действительно имели место, направляет материалы проверки в Закупочную комиссию, СД, ГД.

4. Общество должно по возможности избегать закупок у единственного поставщика.

В случае, если этого избежать невозможно, при осуществлении закупки у единственного поставщика должны соблюдаться следующие правила:

- Основанием для осуществления закупки у единственного поставщика является только решение Закупочной Комиссии.
- Закупки у единственного поставщика могут утверждаться Закупочной Комиссией либо по каждой конкретной закупке отдельно, либо консолидировано путем утверждения перечня поставщиков, проведение отборочных процедур по которым не требуется (перечня единственных поставщиков).
- Обоснованием для внесения поставщика в перечень единственных поставщиков могут являться ПД, КД, ТД, перечень поставщиков к государственному контракту и другие формализованные документы, содержащие четкое требование по выбору именно этого поставщика.
- Кандидатура потенциального поставщика проверяется службой экономической безопасности. *(если такая структура отсутствует, то РК (КА)).*

- Перечень единственных поставщиков формируется на один год, если не установлено иное, и утверждается Закупочной Комиссией.

5. СД Общества утверждает стратегию закупок при наличии поставщиков с высоким уровнем риска (Приложение 4), включая сроки поиска либо развития альтернативных поставщиков, сроки перехода от поставок посредниками к производителям, допустимые закупки у поставщиков посредников (например, закупки мелких партий либо в случае если закупки у производителей не являются экономически целесообразными). В стратегии также определяется номенклатура, по которой экономически целесообразно закупки на долгосрочный период, включая закупки у единственных поставщиков – долгосрочных партнеров. По данным закупкам рекомендуется предусмотреть прозрачное ценообразование с раскрытием затрат и маржи поставщика и правом на аудит затрат контрагента РК Общества.

6. СД Общества рассматриваются и утверждаются все крупные закупки. Критерии, по которым закупка относится к крупной, определяются на последнем в году заседании СД с учетом существующих рисков, присущих деятельности Общества. Также к компетенции СД относится предварительное согласование сделок, относящихся к обычной хозяйственной деятельности общества, в том числе по закупке товаров, работ, услуг, в случае, если сумма сделки (взаимосвязанных сделок) превышает утвержденный советом директоров уровень риск-аппетита, а в случае его отсутствия - 5 % от операционной прибыли общества".

2.6. Разработка указаний по использованию сайта госзакупок как контрольного механизма

Рекомендация:

Необходимо отметить, что текущее законодательство (ст.4 223-ФЗ) обязует закупщиков раскрывать на Официальном сайте Единой информационной системы (zakupki.gov.ru) (далее ЕИС) большой объем данных: от планов закупок до информации о заключенных договорах.

Более того, масштаб и глубина раскрываемой информации достаточен, чтобы процесс контроля (расчета индикаторов контроля) был построен независимым от лиц, осуществляющих закупочную деятельность, что является важным условием для объективности оценки закупочной деятельности.

Однако, анализ практики раскрытия информации о закупках показывает, что дисциплина в данном вопросе крайне низка: некоторые организации не размещают информации, часть размещают в не полном объеме. По оценкам контролирующих органов 50% договоров, заключенных организациями по 223-ФЗ, не включены в реестр договоров в ЕИС.

При этом в *Кодекс РФ об административных правонарушениях* 05.05.2014 года включена норма, регулирующая размер административного штрафа

- за нарушение сроков размещения в ЕИС: на должностных лиц в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц - от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей,

- за неразмещение информации в ЕИС: на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от ста тысяч до трехсот тысяч рублей.

Рекомендации:

- 1) Использовать для мониторинга индикаторов контроля данные, размещаемые в ЕИС.
- 2) Росимуществу издать Приказ о проведении анализа практики исполнения требований ст. 4 Федерального закона № 223-ФЗ. Данный анализ будет проведен единоразово и позволит оценить полноту выполнения требований законодательства. Шаблон аналитической формы приведен в Приложении 5.

3. Создание инструментария для решения конфликтов, возникающих на разных уровнях управления при осуществлении закупочных процедур

3.1. Выявление типовых сценариев конфликтов, возникающих в области закупочной деятельности, и разработка рекомендаций по действиям участников

Экспертами были проанализированы типовые риски злоупотреблений, возникающие в ходе проведения закупочных процедур. Типовые риски укладываются в три сценария:

1. Завышение цены закупки;
2. Умышленное ограничение конкуренции (составление закупочной документации под покупку товара у заранее определенного поставщика, установление чрезмерных требований к поставщикам)
3. Закупка фактически ненужных товаров, работ услуг (или услуг, которые по факту не оказаны).

Матрица типовых сценариев рисков злоупотреблений и возможные сценарии решения конфликтов по каждому сценарию приведены в Приложении 1.

По результатам проработки данной матрицы эксперты предлагают разработать рекомендации по действиям в конфликтной ситуации, в которых помимо всего прочего formalизовать механизм защиты со стороны Росимущества для ЧСД и ЧРК активно поднимающих вопросы по закупкам и высвечивающим факты нарушений, потерь, неэффективности. Данные рекомендации довести до всех ГД и членов СДО.

4. Повышение доступности и прозрачности инструментов обратной связи (для участников тендерных процедур)

4.1. Публикация информации о случаях нарушений, выявленных в ходе проведения контрольных или аудиторских процедур в области закупок.

Рекомендации:

С целью информирования о работе правоохранительных органов и судебной системы по привлечению к уголовной ответственности должностных лиц, совершивших преступные деяния в области госзакупок, считается возможным размещать на МВ-портале данные о данных преступлениях, доказанных в суде.

Данное информирование преследует две задачи:

1. Профилактическое воздействие на участников МВ-портала в виде предупреждения среди них желания к совершению аналогичных противоправных действий;
2. Информирование участников МВ-портала (которые знают, но умалчивают о совершенных или готовящихся к совершению преступных деяниях) о том, как и за что

на конкретных случаях привлекают к уголовной ответственности. Реализация данной задачи может показать неотвратимость уголовного наказания в случае своевременного и обоснованного информирования контрольных и правоохранительных органов о выявленных участниками МВ-портала случаях, в которых усматриваются признаки уголовного преступления.

Технически разместить на сайте данные по привлечению лиц, совершивших уголовные преступления, вполне возможно.

К примеру, сайты <http://rospravosudie.com/> и <http://sudact.ru/> в открытом доступе публикуют данные судебных актов, в том числе и Приговоры, вынесенные должностным лицам органов исполнительной власти.

Сделать аналогичный мини-поисковик по приговорам суда на МВ-портале (учитывая уже сегодняшние возможности портала) вполне возможно.

4.2. *Создание инструментов обратной связи по вопросам нарушений в области закупочной деятельности*

Рекомендации:

Издать Приказ о создании механизма обратной связи по процедуре закупок путем размещения на всех сайтах в разделе "Закупки" контактов "горячей линии", "линии доверия" или любого другого органа, куда участник может обратиться с жалобой на работу тендерного комитета.

Обращения по телефону или почтовому ящику (для случаев письменного обращения) должны напрямую (без влияния менеджмента) обслуживаться сотрудниками Общества, независимыми от закупочной деятельности (СБ, внутренний аудит, ревизоры Общества, Комитет по аудиту и т.д.).

Данный инструмент поможет в некоторой мере защитить участников торгов от противоправных действий организаторов закупок следующим:

После получения информации сможет разъяснить обращающемуся, действительно ли в выявленных фактах усматриваются составы противоправных действий;

Разъяснит обратившемуся о возможных его дальнейших действиях с целью восстановления его законных прав и интересов;

При организации записи входящих звонков и предупреждения об этом обращающихся лиц передавать информацию о выявленных правонарушениях в правоохранительные органы.

Более того, данный инструмент поможет путем систематизации частных практических случаев выявить

- наиболее часто встречающиеся;
- ранее не встречающиеся;
- проявляющиеся систематически в отрасли/регионе;
- выявленные при участии в них одних и тех же лиц, не являющихся должностными не принимающими участие в торгах.

По всем обращениям независимым органом (РК либо специализированным подразделением, ответственным за антикоррупционную политику) должно быть сделано

заключение о необходимости расследования и/или очного рассмотрения жалобы Закупочной комиссией совместно с поставщиком, подавшим жалобу.

В Приказе должна быть определена форма отчета по полученным обращениям с указанием количества обращений с описанием основных причин, количество проведенных расследований с указанием примененных санкций по выявленным нарушениям (увольнение, передача материалов в правоохранительные органы, инициирование возмещения ущерба), данная информация должна быть включена в отчет рассматриваемый по закупкам СД

Положение о работе «горячей линии» должно быть опубликовано на сайте организации и ссылка на него указана в тендерной документации.

Матрица типовых сценариев конфликтов при выявлении риска закупочных процедурах в рамках 223-ФЗ

Сценарий риска	Способы выявления	Действия органов управления и контроля в случае выявления риска нарушений при проведении закупочных процедур
Закупка по завышенной цене	Сравнение цены сделок с аналогами, увеличение цены сделки после окончания процедуры закупки.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Если риск нарушения выявила РК (КА) то информация передается ГД и в СД. На заседании СД рассматривается вопрос о выявленном нарушении. 2. Если риск нарушения выявил СД, то поручение РК (КА) проведения проверки. СД извещается о результатах проведения проверки. 3. В случае если в нарушении виновен менеджмент, то СД совместно с ГД принимает решение о вынесении взыскания виновным. Если в нарушении виновен ГД или нарушения носят серьезный характер информация о нарушении с рекомендациями по исправлению ситуации передается куратору. 4. В случае необходимости вносятся изменения в регламент и процедуру проведения закупок. 5. Применение имущественной (уголовной) ответственности к членам контрактной (закупочной) службы, сейчас максимум что грозит это административный штраф на 300 тыс.руб. при том что закупки проводятся на 100-500 млн. руб. 6. Создание единого центра закупок например при Росимуществе которое будет размещать торги и корректировать ТЗ в соответствии с запросами поставщиков и законом. 7. Вносятся изменения в плане-графике или годовом плане закупок при выявлении что закупки (на указанную сумму и товар/услугу) нет в этих документах. 8. Проверка НМЦ на актуальность, уникальность и
Закупка у связанных лиц	Постоянный круг участников тендеров, признаки связности между менеджментом и участниками закупочных процедур, значительное количество закупок у единственного поставщика, рост количества закупок у единственного поставщика.	
Закупка излишнего количества (позиций, единиц), закупка ненужных позиций	Необоснованное накопление запасов	
«Параллельные» закупки	Выбор определенного поставщика товара/услуги и самого товара/услуги до тех пор пока не победит нужный поставщик, вторую закупку отменяют	
Дублирование закупки	Выбор определенного поставщика товара/услуги и самого товара/услуги до тех пор пока не победит нужный поставщик, вторую закупку отменяют	
Закупки «по шахматке»	После сбора всех предложений от поставщиков выбираются самые дешевые позиции разных поставщиков (актуально для разных приборов не являющихся целым самостоятельным комплексом). В последствии все эти дешевые приборы чаще всего между собой не могут быть связаны и работать в одном комплексе (разные языки программирования, требования по поверке и т.п.)	
Размывании полномочий	Например, в положении о закупках указано, что закупки определенных видов продукции на сумму не более 100 млн. руб. проводят сами предприятия, но по устоявшейся практике все закупки отправляются на утверждение в головную организацию (до торгов и после торгов). Что приводит к срывам сроков запуска проектов и отсутствию ответственных лиц. Пример: Роснефть.	
Закупка определенного товара без возможности поставки аналога или эквивалента.	В извещении и тендерной документации идет указание на конкретные товарные знаки (по 223-ФЗ пока так допускается по 44-ФЗ не допускается) Актуально для Транснефти, все закупки проводятся на конкретные товарные позиции без указаний на возможность предложения аналогов.	
Закупка реально не существующего товара	В извещении и тендерной документации идет указание на товары с завышенными характеристиками либо таких товаров в	

Сценарий риска	Способы выявления	Действия органов управления и контроля в случае выявления риска нарушений при проведении закупочных процедур
	принципе нет. Поиск альтернативных товаров.	не аффилированность поставщиков.
Закупка товаров без внесения в план-график или годовой план закупок	Любая закупка проверяется на наличие такой позиции в плане-графике или годовом плане закупок. Чаще всего в план закупок вносят товар уже купленный.	9. Проверка на наличие аналогов закупаемых товаров.
Покупка товара, который уже приобретался ранее (уже имеется у заказчика)	В извещении и тендерной документации указывается очень короткий срок поставки от нескольких часов до 10 дней.	10. Проверка на определение реальной цены, путем поиска похожих закупок на сайте госзакупок.
Отмена закупки после вскрытия конвертов (открытия доступа к заявкам)	В протоколах фиксируются даты вскрытия, отмены закупок, что легко проверяется с помощью сверки с извещением о проведении закупки (указывается дата окончания подачи заявок и рассмотрения).	11. Приостановка закупки до устранения нарушений. Необходима сверка с годовыми планами закупок по предыдущим периодам.
ФАС отказывается принимать жалобу и рассматривать по существу	По факту подачи и приема жалобы	12. Вынесение решений на СД о привлечении к ответственности виновных лиц. Передача информации в контролирующие органы.
Проведение закупке по форме, которой нет в положении о закупках или смешении форм закупок	Изучением форм закупок, и их наличие в положении о закупках	13. Жалоба должна отправляться нарочно почтовым отправлением с описью и уведомлением о вручении. Жалобы в вышестоящий ФАС.
Закупки в сроки не соответствующие минимальным срокам по 223-ФЗ и положениям о закупках	Изучением извещений о закупках и срокам указанным в них и положениям о закупках	В копии письма указывать местную прокуратуру Приостановка закупки до устранения нарушений

**Чек-лист для проведения процедуры оценки или самооценки качества
Положения о закупочной деятельности**

	Наименование уровня процесса "Закупки"	(Е) Недо- ста- точн ый	(D) Мин имал ь- ный	(С) Сре дни й	(В) Высокий	(А) Макс имал ьный
	Описание		Удовлетворительный	Уровень зрелости ближе к среднему	Уровень зрелости средний, процесс прозрачный и Эффективный	Процесс соответствует лучшей практике
1	Независимость участников (комиссия, исполнители, заказчики, организатор)					
	наличие 3-х и более руководителей высшего уровня			1		1
	наличие внешних членов комиссии				1	1
	наличие независимых членов комиссии					1
2	Определены (нормативными документами) функции участников процесса					
	определены права членов комиссии (сверх прав запроса информации и голосования)					
	определена ответственность членов комиссии (кроме ссылки на закон-во)					
	определены права организатора закупок					
	определена ответственность организатора закупок					
	определены права исполнителей закупок					
	определена ответственность исполнителей закупок					
	описание каждой процедуры включает сроки действий/работ					
	для каждой процедуры определена последовательность и сроки действий/работ в форме план-графика, календарно-сетевое графика					
	Описаны варианты закупочных процедур (конкурс, аукцион котировки и т.п.)					

	Выбор (применение) варианты закупочных процедур в зависимости от типа ресурсов и суммы					
	Описана процедура своевременного получения и конфиденциального хранения заявок					
	Описана процедура вскрытия и обработки заявок					
	Определен регламент проведения заседаний					
	Определен порядок рассмотрения жалоб от потенциальных поставщиков					
3	Оптимальный объем закупок					
	минимальные пороги соответствуют рекомендациям РИ		1			
	минимальные пороги обеспечивают менее X% от общего объема			10 %	5%	1%
	Оценочный (примерный, экспертный) объем закупок ресурса		1			
	Объективный (расчетный, подтвержденный) объем закупок ресурса			1	1	1
	Анализ остатков и оборачиваемости ресурса, корректировка закупки				1	1
	План закупок соответствует требованиям законодательства и представлен на сайте	1	1			
	План закупок обновляется в течение 1-3 дней после принятия решений		1	1	1	1
	План закупок разделен на временные периоды (месяц или квартал)				1	1
4	Формирование технического задания (ТЗ) и начальной цены (НЦ)					
	В процедурах запланировано время на разработку и согласование ТЗ, НЦ			1	1	1
	ТЗ на ремонтные работы делается на основании дефектовки (акт, ведомость)			1	1	1
	Все расчеты НЦ сделаны по требованиям законодательства и рекомендаций	1	1	1	1	1
5	Формирование конкурентного поля поставщиков					
	Размещение информации о закупках на своем сайте и госуслуги		1	1	1	1
	Размещение информации о закупках на дополнительных порталах (торг. площадках)			1	1	1
	Сбор контактов профильных поставщиков (не менее 50) и рассылка им предложений / документов по конкурсу				1	1

	Сбор контактов профильных ассоциаций, рассылка им предложений / документов по конкурсу					1
	Требования предварительного квалификационного отбор определяются решением закупочной комиссией в таком же порядке как проведение тендера			1	1	1
	Группы товаров, ресурсов, услуг явно определены для квалификационного отбора					1
	Эффективно организована система оценки риска контрагента (Приложение 4), включая определение признаков однодневки и конфликта интересов					
6	Доступ для участников тендера на заседание					
	Дата, время , место заседания комиссии заранее объявлено в документах и на сайте		1	1	1	1
	Доступное место, свободный вход по предъявлению паспорта			1	1	1
	Разрешено проводить аудио, видео запись				1	1
7	Равенство условий (для потенциальных поставщиков)					
	Ответ на запрос доп.информации в течении 1/10 срока тендера		1	1	1	1
	Рассылка дополнительной информации (в т.ч. по запросу одного участника всем заявившимся участникам)				1	1
	отсутствие дискриминационных условий для участников закупок,		1	1	1	1
	Все ограничивающие требования подтверждены (доказаны) для комиссии			1	1	1
	На сайте указан адресат и порядок подачи жалоб		1	1	1	1
8	Фиксация и доведение решений тендерного комитета					
	Протокол составляется в течении 3 дней		1			
	Протокол подписан Председателем и секретарем		1	1		
	Протокол подписан (кроме Председателя и секретаря) всеми членами комиссии или вышестоящим органом управления				1	1
	Копия протокола доставлена членам комиссии		1	1	1	1
	Электронная рассылка с результатами тендера (победитель, цена, объем, срок, доп.условия) по всем заинтересованным сотрудникам, +1 день к протоколу				1	1

	Результаты тендера вносятся в ИС				1	1
9	Исполнение, контроль и изменение решений закупочной комиссии					
	Осуществляется сверка условий заключаемого договора с параметрами решения закупочной комиссии при выборе победителя		1	1	1	1
	Изменение условий договора (подписание доп.соглашений) происходит после решения закупочной комиссии			1	1	1
	Нормативные документы и договора содержат тезис, что в случае повышения стоимости Подрядчиком объемы, заказы выставляются повторно на тендер (конкурс)				1	1
	После завершения исполнения договора проводится сравнение с первоначальным решением закупочной комиссии. Отклонения объясняются.				1	1
10	Ответственность и мотивация исполнителей					
	Должностные инструкции включают обязанности по исполнению требований положения о закупке			1	1	1
	Ответственные лица под роспись ознакомлены с положением о закупке			1	1	1
	Приказом закреплены ФИО и роли, функции исполняемые в процессе закупок			1	1	1
	Установлен режим коммерческой тайны в отношении содержания заявок (до момента определения победителя)				1	1
	Ежегодное подведение итогов и оценка закупочной деятельности				1	1
	Награждение лучших в части исполнения и развития процесса закупок				1	1
	Премирование по результатам работ и оценки эффективности закуп.процедур				1	1
11	Информационное обеспечение					
	справочная информация о всех результатах тендеров (текст, общая сумма)		1			
	ИС - справочная информация о всех результатах тендеров			1	1	1
	ИС - аналитическая информация о тендерах в разрезах (чел, ресурс, процедура, изм.цен, подрядчик)			1	1	1
	ИС - графический, статистический и др. анализ эффективности процедур				1	1

	Сквозная идентификация ТМЦ на складе, в учете, во внутренних закупочных документах				1	1
	Использование стандартных классификаторов ТМЦ, работ					1
	Отчет: статистика и анализ закупочных процедур			1	1	1
12	Обучение и методические документы					
	регулярное обучение по закупками (юридическая, организационная, экономическая) для новых сотрудников			1	1	1
	прохождение формализованных тестовых заданий для новых сотрудников				1	1
	регулярное обучение по закупками (юридическая, организационная, экономическая) для всех сотрудников, участвующих в закупках					1
	прохождение формализованных тестовых заданий для всех сотрудников, участвующих в закупках					1
	издание справочных, вспомогательных материалов					1

Критерии риска контрагента

1. Признаки однодневки (адрес массовой регистрации, высокая выручка на 1 сотрудника не характерная для отрасли поставщика, отсутствие сайта (помимо небольших закупок), адрес регистрации не пригоден для экономической деятельности и др.);
2. Посредник (не включает дистрибьютеров и дилеров в случае, если производитель не производит прямые продажи);
3. Единственный поставщик помимо естественных монополий и поставщиков, которые одобрены СД как долгосрочные монопольные партнеры по причинам экономической эффективности с учетом производственных рисков;
4. Поставщик из оффшорной юрисдикции;
5. Наличие конфликта интересов с руководством либо неизвестны собственники более 20% капитала;
6. Неустойчивое финансовое положение при этом по договору предусмотрено авансирование;
7. Контрагент существует менее 1 года (менее 3 лет для крупных контрактов).

Шаблон аналитической формы для проверки полноты размещения информации в системе ЕИС (за 2015 год):

- Дата размещения в ЕИС Положения о закупках,
- Количество позиций плана закупки на 2016 год;
количество опубликованных в ЕИС позиций плана закупки на 2016 год,
- Количество позиций Плана закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, лекарственных средств на 2016 г.;
количество опубликованных в ЕИС позиций Плана закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, лекарственных средств на 2016 г.,
- Количество проведенных закупочных процедур в 2015 г.;
количество опубликованных в ЕИС закупочных процедур в 2015 г.,
- Количество проведенных закупочных процедур в 2015 г., по которым оформлены протоколы, составляемые в ходе закупки;
количество опубликованных в ЕИС проведенных закупочных процедур в 2015 г., по которым оформлены протоколы, составляемые в ходе закупки,
- Количество и объем договоров, заключенных в 2015 г.;
количество и объем опубликованных в ЕИС договоров, заключенных в 2015 г.,
- Количество и объем договоров с единственным поставщиком, заключенных в 2015 г.;
количество и объем опубликованных в ЕИС договоров с единственным поставщиком, заключенных в 2015 г.,
- Количество опубликованных в ЕИС в 2015 г. отчетов, размещение которых регулируется п. 19 ст. 4 Федерального закона № 223-ФЗ.