**Доклад в рамках проведения публичных слушаний результатов правоприменительной практики Управления Федеральной антимонопольной службы по Тюменской области**

**«Практика по контролю Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»**

В 2016 году реализация государственной политики в области контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок Тюменским УФАС России проводилась по следующим направлениям:

***Рассмотрение жалоб участников закупок***

В целях защиты прав и законных интересов участников закупок ФАС России осуществляет рассмотрение жалоб участников закупок, поданных в соответствии с главой Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В 2016 году в Тюменское УФАС России поступило **514** жалоб на действия (бездействия) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки при осуществлении закупок в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе.

Из поступивших жалоб, **86** поданы в отношении закупок, осуществляемых для обеспечения федеральных нужд (рассмотрено 64, из них 39 признаны необоснованными), **218** – для нужд субъектов Российской Федерации (рассмотрено 160, из них 147 признаны необоснованными), **210** для муниципальных нужд (рассмотрено 140, из них 103 признаны необоснованными)

В 2016 году на основании части 11 статьи 105 Закона о контрактной системе 111 жалоб возвращены заявителям без рассмотрения по существу. Кроме того, на основании части 15 статьи 105 Закона о контрактной системе 39 жалоб отозваны заявителями.

В результате рассмотрения жалоб выдано **78** предписаний об устранении выявленных нарушений законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, которые были исполнены подконтрольными субъектами в полном объеме и в установленные сроки

***Осуществление плановых и внеплановых проверок***

В 2016 году Тюменским УФАС России согласно плана проведения плановых проверок соблюдения Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» проведено **1** плановое контрольное мероприятие в рамках которой установлены нарушения законодательства. В рамках проведенной проверки проверено 185 процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя), из которых в 18 процедурах выявлены нарушения.

Кроме того, в соответствии с ч. 3 статьи 99 Закона о контрактной системе осуществлено **14** внеплановых контрольных мероприятия проверено 32 процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя), из которых в 29 процедурах выявлены нарушения. По результатам проверок выдано 3 предписания об устранении нарушений законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

***Административная практика***

В 2016 году в отношении должностных лиц заказчиков, в том числе членов комиссий, работников контрактных служб, контрактных управляющих принято **178** постановлений о назначении административных наказаний за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров работ, услуг для государственных и муниципальных нужд по статьям 7.29.-7.32. КоАП РФ и **1** (одно) постановление принято в отношении **юридического лица**.

Всего наложено административных штрафов в 2016 году на **сумму 2 млн 768, 2** рублей, в том числе по постановлением прокуратур ТО **987, 7** рублей. Исполнено (уплачено) административных штрафов должностными лицами по постановлениям, принятым в 2016 году в сумме **1 млн 444, 5** рублей, в том числе по постановлениям прокуратур 852, 3 рублей. В судах общей юрисдикции отменено 3 постановления по малозначительности.

Кроме того, следует отметить, взаимодействие Тюменского УФАС России с органами прокуратуры Тюменской области по выявлению и пресечению нарушений законодательства о контрактной системе, привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности. Формат такого взаимодействия достаточно широкий. Это и участие в совместных проверках заказчиков различного уровня, это и проведение межведомственных совещаний по вопросам противодействия правонарушениям в сфере закупок и в сфере противодействия коррупции.

Как показала практика реализации Закона о контрактной системе как в 2016 году, так и в текущем году, типичные нарушения, которые допускаются заказчиками (уполномоченными органами), можно условно классифицировать на три условные группы:

1.Нарушения, которые допускаются на этапе формирования (составления документации о закупке).

  В числе подобных нарушений закона можно назвать следующие факты:

- установление условий контрактов с нарушением требований Закона;

- установление ненадлежащего порядка и критериев оценки заявок;

- не применение ограничений, запретов и условий, установленных подзаконными актами;

- объединение в один предмет закупки функционально не связанных товаров, работ и услуг;

- неверное (необъективное) описание объекта закупки, в т.ч. установление избыточных требований к работам (услугам);

- отсутствие или запутанность инструкций по заполнению заявок;

В этой связи необходимо отметить, что основная проблема заказчиков заключается в **неэффективном анализе рынка закупаемых товаров** (работ, услуг) либо в его отсутствии или **неграмотном описании технических характеристик и свойств** необходимого к поставке товара (использовании товара при выполнении работ или оказания услуг), а также требований к его качеству.

В данном контексте особо хотелось бы выделить нарушения, связанные с нарушением правил описания объекта закупки, установлением заказчиком избыточных (неизмеряемых) требований к работам (услугам).

Так, законодательство о контрактной системе определяет, что документация о закупке (статья 33 Закона о контрактной системе) должна содержать показатели, позволяющие определить соответствие закупаемых товаров, работ, услуг установленным заказчиком требованиям. Помимо этого, Законом определено, что описание объекта закупки должно носить объективный характер.

Именно соблюдение указанных положений Закона о контрактной системе позволяет заказчику приобрести действительно  необходимую ему продукцию или качественные услуги, а участнику закупки поучаствовать в конкурентной процедуре, предложив  требуемый  заказчику товар (услуг) по справедливой цене.

Не секрет, что в настоящее время многие «слетают» с торгов  только потому, что неправильно заполнили свои заявки, хотя могли бы  предложить выгодные для заказчика ценовые и неценовые условия исполнения контракта. Ведь, как известно, участник закупки обязан в своей заявке указать конкретные показатели характеристик предлагаемого товара или используемого в ходе выполнения работ материала.

При этом, при рассмотрении жалоб и проведении внеплановых проверок антимонопольным органом зачастую выявляются нарушения в действиях заказчиков, связанные с установлением в документации о закупке при проведении электронных аукционов требований к описанию участниками закупок в составе своих заявок, помимо конкретных показателей товаров, конкретные показатели технологических процессов изготовления указанных товаров, результатов испытаний, химического состава товаров.

При этом, [Закон](consultantplus://offline/ref=3836E64EFB6AC62257914BB073F0D1EE4C535D9E72D0A304B5FF65091FS2K5L) о контрактной системе не обязывает участника закупки иметь в наличии товар, подлежащий описанию в соответствии с требованиями документации, вышеприведенные примеры подробного изложения в документации о закупке требований к описанию участниками закупок товаров, используемых при оказании услуг, веществ и компонентов, из которых они состоят, ограничивают количество участников закупки, создают дополнительные барьеры для участия в закупке, а также влекут формальные отклонения заявок.

В то же время, Тюменское УФАС России считает возможным отметить и положительные аспекты в деятельности государственных заказчиков тюменского региона при осуществлении закупок в рамках Закона о контрактной системе. В частности следует отметить позитивный опыт **Управления государственных закупок Тюменской области**.

Так, Управлением государственных закупок Тюменской области разработана **типовая инструкция** по заполнению заявки на участие в электронном аукционе, которая содержательно и наглядно определяет порядок указания участником закупки требуемых показателей.

Согласно данной инструкции при предоставлении участниками закупок сведений по показателям характеристик, установленных в описании объекта закупки, следует руководствоваться правилами, указанными в соответствующей таблице, состоящей из трех столбцов, определяющих виды показателей объекта закупки: минимальные и (или) максимальные показатели; показатели, которые не изменяются; показатели, указанные в диапазоне. Согласно третьему столбцу приведенной таблицы предусматривается два варианта формулирования заказчиком значений показателя в диапазоне.

По мнению Тюменского УФАС России данный вариант инструкции по заполнению заявки представляется наиболее удобной и понятной для участников закупок при заполнении своих заявок, минимизирует возникновение у участников закупок ошибок технического характера при заполнении и формировании своих заявок.

Нарушения, которые допускаются на этапе обора участников (рассмотрения заявок), как правило выражаются в следующих действиях:

- необоснованный допуск к участию в закупке или, напротив, необоснованное отклонение заявки на участие в торгах при рассмотрении заявок участников закупки, в т. ч. по основаниям, не предусмотренным действующим законодательством;

*Наиболее интересным и прецедентным следует признать дело, рассмотренное комиссией Тюменского УФАС России в отношении одного из государственных заказчиков Тюменской области и его конкурсной комиссии при проведении открытого конкурса на оказание страховых услуг.*

*Антимонопольным органом было установлено, что конкурсной комиссией был нарушен порядок оценки заявок участников названного конкурса, поскольку победителем была признана страховая компания, подавшая заявку первой, однако в последующем внесла в нее изменения (в части дополнения ее документами, отсутствовавшими изначально).*

*В последующем решение по данному делу было обжаловано в судебном порядке. Однако, судами всех трех инстанций была поддержана позиция Тюменского УФАС России о том, что датой подачи заявки на участие в конкурсе следует считать именно дату подачи последних изменений в заявку (****дело № А70-903/2016)***

- несвоевременное размещение информации, подлежащей опубликованию, и (или) ее несвоевременное направление оператору электронной площадки ( при проведении электронных аукционов).

Проблема несвоевременного размещения информации зачастую связана с прекращением действия электронной цифровой подписи лица, уполномоченного действовать от имени заказчика, сбоями в работе сети, что, однако, такие случаи не снимают с него обязанности по совершению действий, установленных Законом о контрактной системе.

- невключение в протоколы комиссии заказчика (уполномоченного органа) предусмотренных Законом о контрактной системе сведений и информации (например, в протоколах рассмотрения заявок на участие в закупке не указывают конкретные положения заявки, не соответствующие конкретным положениям закупочной документации, зачастую отсутствует обоснование принятого комиссией решения). Как правило, это нарушение становится следствием невнимательного отношения к установленному Законом о контрактной системе порядку составления таких документов.

В этой связи хотелось бы сказать, что ответственность должностного лица ( в данном случае члена комиссии) за неправомерный отказ в допуске к участию в аукционе предусмотрена [ч. 2 ст. 7.30](consultantplus://offline/ref=A9060EB7C3284D937D27403022D2E8F4FBCC4F9F24359CB784DBCC8A11578ADAC765CD077FE1h9X5K) КоАП РФ и влечет за собой административный штраф в размере 1% начальной (максимальной) цены контракта но не менее 5 тыс. рублей. При этом к административной ответственности привлекаются все члены закупочной комиссии заказчика, проголосовавшие за принятие незаконного решения.

***Ведение реестра недобросовестных поставщиков***

ФАС России осуществляется ведение реестра недобросовестных поставщиков, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25.11.2013 № 1062 «О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)».

В 2016 году Тюменским УФАС России, рассмотрено **122** обращения о включении сведений об участниках закупок в реестр недобросовестных поставщиков. По итогам рассмотрения указанных обращений в реестр недобросовестных поставщиков включены сведения о **64** недобросовестных поставщиках (исполнителях, подрядчиках), что составляет 52 % от рассмотренных обращений в отношении закупок, осуществляемых в соответствии с Законом о контрактной системе.

При этом, статистические данные свидетельствуют о том, что количество обращений заказчиков в Тюменское УФАС России по вопросам включения участников закупок в 2016 году по сравнению с 2015 годом снизилось (в 2015 поступило 144 обращений).

Основными причинами включения в реестр недобросовестных поставщиков является уклонение участника закупок от заключения контракта (25 % от включенных в Реестр лиц), а также в связи с односторонним отказом заказчика от исполнения контракта (46 % от включенных в Реестр лиц).

Необходимо также отметить, что в 29 случаях основанием для отказа о включении сведений в отношении участников закупок явилось нарушение заказчиками процедуры расторжения контракта, установленной Законом о контрактной системе.

Наиболее распространенной формой недобросовестного поведения является уклонение от заключения контракта (договора), которое как показывает практика, может проявляться в следующих действиях (бездействии):

*- Непредоставление надлежащей банковской гарантии в качестве обеспечения исполнения контракта* (отсутствие информации о ней в реестре банковских гарантий

и ее несоответствие условиям, указанным в Законе и документации о закупке).

В этой связи, считаем необходимым отметить, что оформление банковской гарантии, которая позволит заказчику подписать с победителем закупки контракт, в силу Закона возложена именно на участника закупки, поскольку именно победитель выбирает способ обеспечения и на него возлагается обязанность представить обеспечение, соответствующее всем требованиям, предъявляемым к данному документу.

*- Невыполнение участником закупки антидемпинговых мер* в случае снижения цены контракта на 25 % и более от НМЦК (ст.37 №44-ФЗ).

*- Непредоставление обоснования цены контракта (ч.9 ст. 37 №44-ФЗ)* которое может включать в себя гарантийное письмо от производителя с указанием цены и количества поставляемого товара, документы, подтверждающие наличие товара у поставщика, иные документы и расчеты, подтверждающие возможность осуществить поставку товара по предлагаемой цене. Однако, как показывает практика участники пренебрегают данным требованием закона, не предоставляя необходимые документы и сведения, наличие которым является обязательным условием для заключения контракта.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исходя из анализа всех нарушений, допущенных субъектами контроля, следует, что основными причинами таких нарушениями, является, прежде всего субъективный фактор - это слабое знание исполнителями положений Закона о контрактной системе, недооценка важности и значимости безусловного выполнения всех предусмотренных Законом процедур для соблюдения прав участников закупочной деятельности, недооценка возросшего объема работы заказчиков и их комиссий по осуществлению всех закупочных процедур.

В этой связи особо хотелось бы отметить тот возросший объем ответственности соответствующих контрактных служб (контрактных управляющих) заказчиков, поскольку на сегодняшний день именно их высокого профессионализма зависит качество, результативность и эффективность проведения закупочных процедур.

Кроме того, с сожалением не можем не отметить, что контрактные службы отдельных заказчиков самоустранились от исполнений своих прямых профессиональных обязанностей по участию в рассмотрении дел об обжаловании действий (бездействия) Заказчика, что безусловно создает определенные затруднения в работе комиссии антимонопольного органа по объективному и всестороннему рассмотрению жалоб участников закупок с учетом аргументированных позиций всех сторон по делу.

По мнению Тюменского УФАС России такие негативные явления могут быть устранены исключительно повышением уровня знаний и профессиональных компетенций всех участников закупочной деятельности.

Формы такой работы могут быть разными – это и проведение семинаров – совещаний и круглых столов с участием заинтересованных сторон, и направление сотрудников контрактных служб на курсы повышения квалификации, а так же создание рабочих групп из числа сотрудников антимонопольного органа для периодического обсуждения возникающих проблем и выработки мер для их решения.

В то же время не можем не отметить и тот факт, что на сегодняшний день Тюменская область возглавила Рейтинг эффективности и прозрачности закупочных систем среди регионов Российской Федерации, который организован Общероссийской общественной организацией «Гильдия отечественных закупщиков и специалистов по закупкам и продажам». Тюменская область получила положительную оценку по таким направлениям как «Оценка организационной структуры закупок региона», «Снятие административных барьеров и обеспечение доступности информации о региональной системе государственных закупок».