

Лекция по Модулю 8: «Организация внутреннего контроля и обучение персонала в системе антимонопольного комплаенса ОМСУ»

Цель лекции: научить слушателей выстраивать систему внутреннего контроля (контрольные точки, роли, процедуры) и систему обучения персонала, чтобы снизить риски из-за человеческого фактора и сформировать устойчивую доказательную базу для контрольных органов. С учётом ваших задач по подготовке служебной документации, линии защиты и аргументации под Счётную палату — акцент сделан на том, как оформить контрольные процедуры и обучение так, чтобы они реально работали и подтверждались документами.

1. Зачем нужен внутренний контроль и обучение: связь с рисками и защитой позиции

Антимонопольные риски в ОМСУ чаще всего возникают не из-за «злого умысла», а из-за **ошибок, пробелов в знаниях, непонимания регламентов и слабой организации процессов**.

Внутренний контроль и обучение решают три задачи:

- **Профилактика:** заранее закрывают типовые ошибки (ТЗ «под одного поставщика», субъективные критерии отбора, передача имущества без торгов).
- **Доказательная база:** показывают, что администрация не просто «знала про риски», а реально вкладывалась в профилактику (обучение, чек-листы, журналы контроля).
- **Снижение субъективности:** формализованные процедуры и обученные сотрудники делают решения более прозрачными и легче защищаемыми при проверках.

Для ваших задач по линии защиты и служебным запискам это критично: если в акте проверки указано нарушение, вы можете показать: «Риск был в карте, меры были в дорожной карте, сотрудники прошли обучение, контрольные процедуры применялись; выявленный случай — это единичное отклонение».

2. Модель внутреннего контроля: контрольные точки и роли

Контрольные точки (checkpoints)

Контрольная точка — это конкретный шаг в процессе, где обязательно проводится проверка на риск.

Примеры контрольных точек по процессам:

Процесс	Контрольная точка	Что проверяется	Инструмент контроля
Закупки	Подготовка проекта ТЗ	Характеристики не «под одного поставщика»	Чек-лист экспертизы ТЗ, рыночный анализ
Закупки	Оценка заявок	Объективность критериев, расчёт баллов	Шкала баллов, протокол оценки с расчётом
Субсидии	Рассмотрение заявок комиссией	Прозрачность решений, отсутствие усмотрения	Протокол с баллами, аудиозапись (если есть), реестр решений
Нормотворчество	Проект муниципального акта	Риски ограничения конкуренции (ст. 15 ФЗ № 135-ФЗ)	Карта рисков, правовая экспертиза, согласование с юристом
Имущество	Передача имущества	Наличие оснований/торгов, корректность процедуры	Реестр сделок, приказ/протокол комиссии, документы о торгах

Роли в системе контроля

Чтобы контроль работал, нужно чётко распределить роли:

- **Куратор комплаенса** (обычно заместитель главы или руководитель аппарата): утверждает карту рисков и дорожную карту, контролирует отчётность, взаимодействует с проверяющими.
- **Ответственные по процессам** (руководители подразделений): обеспечивают выполнение мер, назначают исполнителей, следят за сроками.
- **Контролёры** (юристы, специалисты контрактной службы, внутренние аудиторы): проводят проверки по чек-листам, фиксируют результаты.
- **Исполнители** (сотрудники, которые готовят документы): применяют процедуры, используют чек-листы, передают документы на согласование.

Правило: у каждой контрольной точки должен быть **один ответственный контролёр** и **чёткая процедура фиксации результата** (отметка в реестре, подпись в чек-листе, запись в журнале).

3. Инструменты внутреннего контроля

Чек-листы

Чек-лист — это простой перечень обязательных проверок. Он снижает субъективность и делает контроль воспроизводимым.

Пример чек-листа для экспертизы проекта ТЗ:

1. Характеристики не указывают на конкретного производителя.
2. Приведены диапазоны/интервалы значений, а не жёсткие фиксированные параметры.

3. Есть обоснование необходимости требований (ссылка на техрегламент, ГОСТ, практику).
4. Проведён рыночный анализ: минимум 3 поставщика могут соответствовать требованиям.
5. В ТЗ нет избыточных требований, не связанных с предметом закупки.

Результат: отметка «Соответствует/Не соответствует», подпись контролёра, дата.

Реестры и журналы

Реестр — это основной документ доказательной базы. Примеры:

- Реестр проектов ТЗ с отметками о проверке по чек-листу.
- Реестр решений о предоставлении субсидий с расчётами баллов.
- Реестр сделок по распоряжению имуществом с указанием оснований.

Важно: реестры должны вестись регулярно, иметь дату, подпись ответственного, быть доступны для проверяющих.

Протоколы комиссий

Протоколы фиксируют, как принимались решения. Для защиты позиции в них должны быть:

- Состав комиссии, дата, повестка.
- Перечень заявок, критерии оценки, расчёты баллов.
- Основания для отказа (исчерпывающий перечень, без формулировок «по усмотрению»).
- Подписи членов комиссии.

4. Система обучения персонала: цели, форматы, документы

Обучение — это не «раз в год лекция», а **регулярная система**, которая закрывает пробелы в знаниях и снижает риски.

Цели обучения

- Дать сотрудникам понимание антимонопольных рисков в их процессах.
- Научить применять инструменты контроля (чек-листы, шкалы баллов, реестры).
- Сформировать культуру соблюдения процедур и ответственности.

Форматы обучения

Формат	Когда использовать	Как фиксировать результат
Вводный инструктаж	При приёме на работу или назначении на должность	Лист ознакомления, подпись, дата

Формат	Когда использовать	Как фиксировать результат
Регулярное обучение (ежеквартально/раз в полгода)	Для всех, кто участвует в «горячих зонах» (закупки, субсидии, имущество)	Журнал обучения, программа, список участников
Тематический семинар	При изменениях законодательства или после инцидентов	Протокол семинара, материалы, список участников
Микрообучение (памятки, инструкции, короткие видео)	Для быстрого освоения инструментов (чек-лист, шкала баллов)	Размещение в общем доступе, отметка о ознакомлении
Практикум/деловая игра	Для отработки типовых ситуаций (подготовка ТЗ, оценка заявок)	Сценарий, результаты, фото/видео (если уместно)

Документы системы обучения

Обязательные документы, которые формируют доказательную базу:

- **Программа обучения** (темы, цели, часы, компетенции).
- **План-график обучения** (кто, когда, по какой теме).
- **Журнал учёта обучения** (ФИО, должность, дата, тема, подпись).
- **Материалы обучения** (презентации, памятки, чек-листы).
- **Лист ознакомления** (для микрообучения и новых инструкций).

С учётом ваших задач по служебной записке под Счётную палату: именно эти документы показывают, что обучение — не формальность, а регулярный процесс, и служат аргументом в пользу должной осмотрительности.

5. Как связать контроль и обучение с правовой позицией и защитой при проверках

При проверках (ФАС, прокуратура, Счётная палата) система контроля и обучения позволяет показать:

- **Что делалось для профилактики:** «Мы внедрили чек-листы и реестры, обучили сотрудников, регулярно контролируем выполнение».
- **Что именно проверяли:** «На контрольной точке „подготовка ТЗ“ мы проверяем характеристики и рыночный анализ».
- **Кто отвечал:** «Контроль ведёт юрист по чек-листу, результат фиксируется в реестре».
- **Как подтверждается:** «Есть журнал обучения, протоколы семинаров, реестр проверок».

Пример формулировки для служебной записки/пояснений:

«Для снижения риска „ТЗ под одного поставщика“ в администрации внедрён чек-лист экспертизы ТЗ (приказ от 20.08.2026), все проекты ТЗ проходят проверку юристом с

фиксацией в реестре. Доля проектов ТЗ, проверенных по чек-листу, — 98% за квартал. Сотрудники контрактной службы прошли обучение по антимонопольным рискам (программа от 15.07.2026, журнал учёта). Выявленный случай отклонения от процедуры рассмотрен комиссией, виновные привлечены к ответственности. Текущий остаточный риск — умеренный».

6. Практическое задание

Выберите один процесс (закупки, субсидии, имущество или нормотворчество) и выполните следующие шаги:

1. **Определите 3–4 контрольные точки** в этом процессе. Для каждой точки укажите: что проверяется, кто контролёр, какой инструмент контроля (чек-лист/реестр/протокол), как фиксируется результат.
2. **Разработайте короткий чек-лист** (5–7 пунктов) для одной из контрольных точек.
3. **Составьте фрагмент реестра** для этого процесса (например, реестр проектов ТЗ или реестр решений о субсидиях) с обязательными полями: дата, документ/заявка, контролёр, результат проверки, подпись, комментарий.
4. **Подготовьте фрагмент плана-графика обучения** на квартал: укажите темы, целевую аудиторию, формат, сроки, ответственного.
5. **Напишите фрагмент служебной записки** (1 страница) под Счётную палату Республики Крым: объясните, какие меры контроля и обучения внедрены, какие риски снижены, приведите 1–2 показателя (КПЭ) и укажите, где хранятся подтверждающие документы.

Это задание — прямая основа для внедрения системы контроля и подготовки доказательной базы, которую вы запрашивали ранее.

7. Типичные ошибки при организации контроля и обучения

- **«Контроль на словах»:** нет чек-листов, реестров, протоколов; результаты не фиксируются.
 - **Отсутствие ролей:** непонятно, кто именно проверяет и несёт ответственность.
 - **Формальное обучение:** обучение «для галочки» без программы, плана и фиксации результатов.
 - **Неактуальные материалы:** используются старые инструкции и чек-листы без учёта изменений законодательства.
 - **Нет связи с рисками:** контрольные процедуры не привязаны к конкретным рискам из карты рисков.
-

8. Ключевые выводы

- **Внутренний контроль** строится на контрольных точках, чётких ролях и инструментах (чек-листы, реестры, протоколы).
- **Обучение персонала** — это регулярная система с программой, планом, журналом учёта и материалами.
- **Документы контроля и обучения** — это ваша доказательная база: они показывают, что риски были известны, меры приняты, контроль и обучение реально проводились.
- **Для защиты позиции** важно не просто «что делалось», а «как это фиксировалось и кем подтверждалось» (подписи, даты, реестры, журналы).
- Даже в небольшом муниципалитете можно выстроить эффективную систему, если контрольные точки привязаны к реальным процессам, а обучение и контроль регулярно документируются.