

Приложение
к приказу Контрольно-счетной
палаты города Шахты
от 26 июня 2024 № 39

Методические рекомендации

«Осуществление мероприятий по определению законного и эффективного использования средств при осуществлении закупок отдельными видами юридических лиц»

Дата начала действия: с 26 июня 2024 г.

г. Шахты
2024 год

СОДЕРЖАНИЕ

1.	Общие положения	3
2.	Объекты мероприятия	3
3.	Этапы мероприятия	5
4.	Предварительный этап	5
5.	Основной этап	6
6.	Оформление результатов мероприятия	11

1. Общие положения

1.1. Настоящие методические рекомендации разработаны для реализации задач Контрольно-счетной палаты города Шахты по определению законного и эффективного использования средств отдельными видами юридических лиц, являющихся объектами контроля, при осуществлении ими закупок в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – ФЗ №223-ФЗ, Закон).

1.2. Методические рекомендации разработаны в соответствии с Федеральным законом от 07.02.2011 №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований», Положением о Контрольно-счетной палате города Шахты, утвержденного решением городской Думы города Шахты от 25.09.2014 №551, Методическими рекомендациями «Осуществление мероприятий по определению законного и эффективного использования средств при осуществлении закупок отдельными видами юридических лиц», утвержденными решением Президиума Союза МКСО, протокол от 08.11.2023 №6 (94), п.4.3.

1.3. Форма, порядок составления и согласования (утверждения) документов, являющихся основанием для проведения мероприятия, итогового документа по результатам мероприятия, порядок рассмотрения результатов мероприятия и другие организационные вопросы, регламентируются стандартом финансового контроля «Общие правила проведения контрольного мероприятия», стандартом финансового контроля «Общие правила проведения экспертно-аналитического мероприятия».

2. Объекты мероприятия

2.1. Объектами мероприятия, являются юридические лица, которые могут осуществлять закупки в соответствии с ФЗ №223-ФЗ, к которым относятся:

1) бюджетные учреждения при наличии правового акта, утвержденного в соответствии с частью 3 статьи 2 ФЗ №223-ФЗ и размещенного до начала года в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с частью 1 статьи 4 ФЗ №223-ФЗ, при осуществлении им закупок:

а) за счет средств, полученных в качестве дара, в том числе пожертвования (благотворительного пожертвования), по завещанию, грантов, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, в том числе иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, а также международными организациями, субсидий (грантов), предоставляемых на конкурсной основе из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если условиями, определенными грантодателями, не установлено иное;

б) в качестве исполнителя по контракту в случае привлечения на основании договора в ходе исполнения данного контракта иных лиц для поставки товара, выполнения работы или оказания услуги, необходимых для исполнения предусмотренных контрактом обязательств данного учреждения;

в) за счет средств, полученных при осуществлении им иной приносящей доход деятельности от физических лиц, юридических лиц, в том числе в рамках предусмотренных его учредительным документом основных видов деятельности (за исключением средств, полученных на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию);

2) муниципальными унитарными предприятиями при наличии правового акта, утвержденного в соответствии с частью 3 статьи 2 ФЗ №223-ФЗ и размещенного до начала года в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с частью 1 статьи 4 ФЗ №223-ФЗ, при осуществлении закупок:

а) за счет средств, полученных в качестве дара, в том числе пожертвования, по завещанию, грантов, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, в том числе иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, а также международными организациями, субсидий (грантов), предоставляемых на конкурсной основе из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если условиями, определенными грантодателями, не установлено иное;

б) в качестве исполнителя по контракту в случае привлечения на основании договора в ходе исполнения данного контракта иных лиц для поставки товара, выполнения работы или оказания услуги, необходимых для исполнения предусмотренных контрактом обязательств данного предприятия, за исключением случаев исполнения предприятием контракта, заключенного в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 93 Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – ФЗ №44-ФЗ);

в) без привлечения средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 2.1 статьи 1 ФЗ №223-ФЗ действие настоящего Закона не распространяется на юридические лица, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности не превышает пятьдесят процентов, на их дочерние хозяйственные общества и дочерние хозяйственные общества последних.

Необходимо учитывать, что действие ФЗ №223-ФЗ не распространяется на правоотношения, предусмотренные пунктом 4 статьи 1 Закона, например: отбор аудиторской организации, субъекта оценочной деятельности, купля-продажа ценных бумаг и пр.

При проведении мероприятия следует учитывать, что объект мероприятия может на смешанном режиме осуществления закупок, то есть часть закупок осуществлять в соответствии с требованиями ФЗ №44-ФЗ, часть закупок в соответствии с требованиями ФЗ №223-ФЗ.

3. Этапы мероприятия

3.1. Мероприятие проводится в три основных этапа: предварительный, основной и оформление результатов мероприятия.

3.2. Предварительный этап включает изучение соответствующих нормативных правовых актов, подготовку плана (программы) мероприятия и проверки, направление уведомлений, запросов и т.д.

3.3. Основной этап предполагает сбор и обработку информации.

3.4. Оформление результатов мероприятия в зависимости от формы его проведения, включает анализ и обобщение собранной информации, оформление результатов мероприятия в целом; подготовку отчета, представлений, предписаний, информационных писем; контроль за исполнением представлений и предписаний.

4. Предварительный этап

4.1. Целью предварительного этапа является определение целей и задач мероприятия.

4.2. На данном этапе осуществляются действия по:

- изучению нормативной правовой базы;
- составлению плана (программы) мероприятия (проверки);
- направлению запросов, уведомлений.

4.3. Основным правовым актом, регламентирующим данную сферу, является ФЗ №223-ФЗ. Кроме этого, закупочная деятельность заказчиков не должна противоречить Федеральному закону от 26.07.2006 №35-ФЗ «О защите конкуренции».

4.4. В соответствии с ФЗ №223-ФЗ Правительству РФ делегировано право более детально регламентировать отдельные положения осуществления закупочной деятельности. В связи с чем, Правительством РФ издан ряд правовых актов, например:

- Постановление Правительства РФ от 11.12.2014 №1352 «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»;

- Постановление Правительства РФ от 17.09.2012 №932 «Об утверждении Правил формирования плана закупки товаров (работ, услуг) и требований к форме такого плана»;

- Постановление Правительства РФ от 21.06.2012 №616 «Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме»;

- Постановление Правительства РФ от 31.10.2014 №1132 «О порядке ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки» (далее – Постановление №1132);

- Положение о размещении в единой информационной системе информации о закупке, утвержденное постановлением Правительства РФ от 10.09.2012 №908 (далее – Положение №908).

4.5. Кроме этого, необходимо изучить муниципальные правовые акты, регламентирующие порядок осуществления закупочной деятельности на территории муниципального образования «Город Шахты».

4.6. Одним из документов ненормативного характера является Стандарт, утвержденный ФАС России, который содержит предложения по оптимизации и унификации закупочной деятельности, повышению эффективности закупок, предотвращению злоупотреблений.

4.7. На стадии подготовки к мероприятию целесообразно ознакомиться с информацией о закупочной деятельности объекта (объектов) мероприятия, размещенной в Единой информационной системе (далее – ЕИС).

4.8. На основании полученной информации составляется план (программа) мероприятия, которая должна предусматривать цели мероприятия.

Цели мероприятия должны быть определены таким образом, чтобы после завершения мероприятия можно было сделать соответствующие заключения, выводы и рекомендации по результатам реализации каждой из поставленных целей.

Возможно определение следующих целей:

- анализ организации закупочной деятельности в соответствии с ФЗ №223-ФЗ;
- соблюдение принципов и общих положений ФЗ №223-ФЗ;
- оценка эффективности закупок.

5. Основной этап

5.1. На данном этапе осуществляется исследование деятельности объектов в соответствии с планом (программой) мероприятия.

5.2. Рекомендуются осуществлять проверку (анализ) деятельности объекта по следующим направлениям:

5.2.1. Организация закупочной деятельности.

Организация закупочной деятельности может осуществляться следующими способами:

- создание соответствующих структурных подразделений или назначение ответственных должностных лиц;
- привлечение специализированной организации.

В случае привлечения сторонней специализированной организации подлежит оценке обоснованность стоимости, возможность выполнения указанных функций собственными силами и качество оказываемых услуг.

5.2.2. Анализ положения о закупках.

В соответствии со статьей 2 ФЗ №223-ФЗ при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются Положениями о закупке, которые регламентируют закупочную деятельность заказчика и должны содержать требования к закупке, в том числе порядок определения и обоснования начальной (максимальной) цены договора, цены договора, заключаемого с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), включая порядок определения формулы цены, устанавливающей правила расчета сумм, подлежащих уплате заказчиком поставщику (исполнителю, подрядчику) в ходе

исполнения договора, определения и обоснования цены единицы товара, работы, услуги, определения максимального значения цены договора, порядок подготовки и осуществления закупок способами, указанными в частях 3.1 и 3.2 статьи 3 ФЗ №223-ФЗ, порядок и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

В ходе проведения мероприятия возможно установление следующих нарушений и недостатков:

а) Нарушение порядка утверждения положения о закупке, в том числе утверждение неуполномоченным лицом.

В соответствии с частью 3 статьи 2 Закона Положение о закупке утверждается:

- руководителем унитарного предприятия в случае, если заказчиком выступает муниципальное унитарное предприятие;

- наблюдательным советом автономного учреждения в случае, если заказчиком выступает автономное учреждение;

- органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения, в случае, если заказчиком выступает муниципальное бюджетное учреждение.

Вышеуказанные органы управления юридических лиц вправе в порядке, предусмотренном гражданским законодательством, принять решение о присоединении данного юридического лица к положению о закупке, утвержденному органом управления юридического лица в порядке, предусмотренном пунктом 4 статьи 2 ФЗ №223-ФЗ.

б) Нарушение сроков и порядка размещения в ЕИС.

В соответствии с частью 1 статьи 4 ФЗ №223-ФЗ Положение о закупке и изменения в него подлежат обязательному размещению в ЕИС не позднее чем в течение пятнадцати дней со дня утверждения.

Кроме этого, согласно пунктам 12, 13 Положение №908, при внесении изменений в положение о закупке заказчику необходимо разместить в единой информационной системе измененный электронный вид положения о закупке, а также электронный вид документа, содержащего перечень внесенных изменений в положение о закупке.

в) Противоречие отдельных норм положений о закупках действующему законодательству, в том числе несвоевременная актуализация положений о закупках в связи с внесением изменений в ФЗ №223-ФЗ.

г) Открытый перечень способов закупок и отсутствие четких критериев выбора способов закупок.

В соответствии с частью 2 статьи 2 ФЗ №223-ФЗ положение о закупках должно предусматривать способы закупки и условия их применения, т.е. должно содержать исчерпывающий перечень применяемых способов закупок. Отсутствие данного перечня не отвечает целям и принципам ФЗ №223-ФЗ, не обеспечивает гласность и прозрачность закупки, не направлено на предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

д) Отсутствие механизмов по повышению эффективности закупочной деятельности заказчика и защиты его от недобросовестных действий участников закупок, в том числе:

- порядка обоснования начальной (максимальной) цены договоров;
- антидемпинговых мер;
- запрета на конфликт интересов при осуществлении закупочной деятельности;
- обеспечения заявок на участие в закупке и исполнения договора;
- размера и порядка взыскания неустойки, порядка приемки товаров, работ, услуг по договору.

5.2.3. Планирование закупок.

В соответствии с частями 2, 3 статьи 4 ФЗ № 223-ФЗ заказчик размещает в единой информационной системе: план закупки товаров, работ, услуг на срок не менее чем один год (далее – план закупки).

Правила формирования плана закупки товаров (работ, услуг) и Требования к форме плана закупки товаров (работ, услуг) утверждены постановлением Правительства РФ от 17.09.2012 №932 (далее соответственно – Правила формирования плана и Требования к форме плана) и подлежат применению при формировании плана закупок.

В ходе проведения мероприятия может быть установлено отсутствие плановых документов, нарушение сроков их размещения и недостатки их формирования (отсутствие минимально необходимых требований, предъявляемых к закупаемым товарам (работам, услугам), отсутствие или несоответствие количественных показателей закупки).

Кроме этого, осуществляется анализ плановых документов на предмет соответствия закупочной деятельности.

5.2.4. Осуществление закупок.

Подлежит оценке правомерность выбора способа закупки и соблюдение требований к размещаемой в ЕИС информации, правомерность заключения и исполнения договора.

Выбор способа закупки осуществляется в соответствии с Положением о закупках.

При выборе способа закупок необходимо также руководствоваться:

- Постановлением Правительства РФ от 11.12.2014 №1352 «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»;
- Постановлением Правительства РФ от 21.06.2012 №616 «Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме».

Согласно части 5 статьи 4 ФЗ № 223-ФЗ в ЕИС должна размещаться следующая информация: извещение о закупке, документация о закупке, проект договора, изменения, вносимые в извещение и документацию, разъяснения документации, протоколы, составляемые в ходе закупки. В соответствии с частью 15 статьи 4 Закона заказчик вправе не размещать в единой информационной системе сведения о закупке товаров, работ, услуг, стоимость которых не превышает сто тысяч рублей.

При оценке закупочной документации необходимо учитывать, что не допускается предъявлять к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора требования и осуществлять оценку и сопоставление заявок на участие в закупке по критериям и в порядке, которые не указаны в документации о закупке. Требования, предъявляемые к участникам закупки, к закупаемым товарам, работам, услугам, а также к условиям исполнения договора, критерии и порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, установленные заказчиком, применяются в равной степени ко всем участникам закупки, к предлагаемым ими товарам, работам, услугам, к условиям исполнения договора.

Возможно установление следующих нарушений и недостатков:

- неверный выбор способа закупки;
- неисполнение требований законодательства в части размещения сведений о закупках, стоимость которых превысила сто тысяч рублей;
- не соответствие документации о закупке требованиям действующего законодательства (отсутствие достаточной информации о предмете договора, проекта договора и пр.);
- нарушения при выборе поставщика (исполнителя, подрядчика);
- несоблюдение порядка, установленного Постановлением Правительства РФ от 11.12.2014 №1352 «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства»;
- не производилось обоснование начальной (максимальной) цены договора закупки;
- нарушение заключенных учреждениями (предприятиями) договоров, в том числе:
 - оплата аванса, непредусмотренного условиями договора;
 - нарушение сроков оплаты выполненных работ;
 - несоблюдение порядка приемки оказываемых услуг;
 - не предъявление пеней, штрафов за нарушение поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий договора.

5.2.5. Ведение реестра договоров.

В соответствии со статьей 4.1. ФЗ № 223-ФЗ заказчики обязаны в течение 3 рабочих дней со дня заключения договора и в течение 10 дней со дня внесения изменений в договор либо исполнения или расторжения договора вносить указанную информацию и документы, в реестр договоров.

Порядок ведения указанного реестра, в том числе включаемые в него информация и документы о закупках, сроки размещения такой информации и документов в указанном реестре, устанавливается постановлением Правительства РФ от 31.10.2014 №1132.

В ходе осуществления мероприятия возможно установление отсутствия информации, нарушения сроков, размещения неполной и недостоверной информации.

5.2.6. Подготовка и размещение отчетности.

В соответствии с частью 19 статьи 4 ФЗ № 223-ФЗ заказчики должны ежемесячно не позднее 10-го числа месяца, следующего за отчетным месяцем размещать следующие виды отчетности:

1) сведения о количестве и об общей стоимости договоров, заключенных заказчиком по результатам закупки товаров, работ, услуг;

2) сведения о количестве и об общей стоимости договоров, заключенных заказчиком по результатам закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика);

3) сведения о количестве и об общей стоимости договоров, заключенных заказчиком по результатам закупки, сведения о которой составляют государственную тайну или в отношении которой приняты решения Правительства Российской Федерации;

4) сведения о количестве и об общей стоимости договоров, заключенных заказчиком по результатам закупки у субъектов малого и среднего предпринимательства.

При этом подлежит проверке наличие размещенной отчетности, соблюдение сроков ее размещения и достоверность.

5.2.7. Оценка эффективности закупок.

С целью оценки эффективности закупок осуществляется анализ полученной экономии, как в ходе отдельной закупки, так и в ходе проверяемого периода.

Анализ экономии закупок целесообразно осуществлять в динамике (за несколько лет) с возможным установлением причин позитивных и негативных изменений показателей.

Одним из основополагающих принципов осуществления закупок в соответствии с ФЗ №223-ФЗ является равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки.

С целью недопущения коррупционных проявлений, для реализации принципа прозрачности и гласности рекомендуется основной объем закупок осуществлять с применением конкурентных процедур.

В соответствии с ФЗ №223-ФЗ заказчик вправе самостоятельно в положении о закупке определить перечень случаев для проведения закупки у единственного поставщика. Вместе с тем, злоупотребление указанным правом может повлечь нарушение норм Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Закупка товаров, работ, услуг у единственного поставщика целесообразна в случае, если такие товары, работы, услуги обращаются на низкоконкурентных рынках, или проведение конкурсных, аукционных процедур нецелесообразно по объективным причинам (например, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, последствий непреодолимой силы, признание ранее проведенных процедур несостоявшимися).

В рамках мероприятия возможен расчет доли закупок, осуществленных заказчиками с применением конкурентных процедур и у единственного поставщика.

Основными предпосылками низкого уровня объема закупок, осуществленных с применением конкурентных процедур, могут являться следующие:

- установление в Положении о закупках необоснованно высокого размера предельной цены договора, который возможно заключить без применения конкурентных процедур;

- установление Положением о закупках дополнительных оснований, предусматривающих закупку товаров (работ, услуг) для которых имеется конкурентный рынок у единственного поставщика без ограничения в объеме таких закупок;

- осуществление закупок у единственного поставщика путем дробления крупных закупок на более мелкие.

Кроме этого, в ходе проведения мероприятия могут быть установлены ряд других действий заказчиков, приводящих к ограничению конкуренции, в том числе:

- отсутствие в документации о закупке четких критериев для определения победителя, что позволяет членам закупочной комиссии производить оценку заявок по собственному усмотрению;

- установление при проведении конкурентных процедур необоснованно коротких сроков выполнения обязательств;

- объединение в предмет закупки товаров, работ, услуг технологически и функционально не связанных между собой;

- последующее изменение заключенных по результатам процедур договоров на условиях, не отвечающих интересам заказчиков (продление сроков исполнения обязательств, увеличение цены).

6. Оформление результатов мероприятия

Результаты мероприятия оформляются в соответствии с действующим законодательством РФ, а также регламентом и соответствующими стандартами Контрольно-счетной палаты города Шахты.

Классификация выявленных нарушений осуществляется в соответствии с Классификатором нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля), приведенный в приложении №28 к «СГА 101. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения контрольного мероприятия» (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 07.09.2017 N 9ПК), который содержит 2 кода нарушений порядка осуществления закупок в соответствии с ФЗ №223-ФЗ, а именно:

- код 4.48 - отсутствие утвержденного акта, регламентирующего правила закупки товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, или его несоответствие установленным требованиям;

- код 4.49 - несоблюдение принципов и основных положений о закупке товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, в том числе порядка заключения и исполнения договоров.

Таким образом, код 4.49 имеет общий характер и включает в себя практически все нарушения требований ФЗ №223-ФЗ.