

КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ВОЛГОГРАДА

УТВЕРЖДЕНЫ
Решением Коллегии
Контрольно-счетной палаты Волгограда
от 25.06.2020 № 22/7

Методические рекомендации по организации и проведению аудита в сфере закупок для обеспечения муниципальных нужд

г. Волгоград, 2020 год

Содержание

1. Общие положения	3
2. Содержание аудита в сфере закупок	3
3. Источники информации для проведения аудита в сфере закупок.....	5
4. Этапы проведения аудита в сфере закупок	7
5. Формирование и размещение обобщенной информации о результатах аудита в сфере закупок в единой информационной системе в сфере закупок.....	12

1. Общие положения

1.1. Методические рекомендации по организации и проведению аудита в сфере закупок для обеспечения муниципальных нужд (далее – Методические рекомендации) разработаны в соответствии с:

- Бюджетным кодексом Российской Федерации;
- Федеральным законом от 07 февраля 2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Закон № 6-ФЗ);
- Федеральным законом от 05 апреля 2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ);
- иными правовыми и нормативными актами.

1.2. При подготовке настоящих Методических рекомендаций использованы:

- Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок, утвержденные Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 30.06.2017 № 39К (1184));
- Стандарт финансового контроля (типовой) «Проведение аудита в сфере закупок», утвержденный решением Президиума Союза МКСО (протокол от 18.12.2014, п. 12.1);
- Методические рекомендации (типовые) «Проведение аудита планирования закупок», утвержденные решением Президиума Союза МКСО (протокол заседания Президиума Союза МКСО от 09.06.2015 № 2 (43), п. 15);
- Методические рекомендации (типовые) «Оценка эффективности и результативности расходования бюджетных средств в сфере закупок», утвержденные решением Президиума Союза МКСО (протокол заседания Президиума Союза МКСО от 22.06.2016 № 2 (48), п. 15.2).

1.3. Целью Методических рекомендаций является определение содержания и этапов проведения аудита в сфере закупок как отдельного мероприятия, так и в случае, если аудит в сфере закупок является одним из вопросов контрольного или экспертно-аналитического мероприятия.

1.4. Задачами Методических рекомендаций являются определение:

- целей, задач, предмета и объектов аудита в сфере закупок;
- основных источников информации для проведения аудита в сфере закупок;
- этапов проведения аудита в сфере закупок и их содержания;
- порядка формирования и размещения обобщенной информации о результатах аудита в сфере закупок в единой информационной системе в сфере закупок.

1.5. Основные понятия, используемые в настоящих Методических рекомендациях, соответствуют понятиям, установленным ст. 3 Закона № 44-ФЗ.

2. Содержание аудита в сфере закупок

2.1. Аудит в сфере закупок – это вид внешнего муниципального финансового контроля, осуществляемый Контрольно-счетной палатой Волгограда в соответствии

с полномочиями, установленными статьей 98 Закона № 44-ФЗ, для анализа и оценки результатов закупок, достижения целей осуществления закупок.

2.2. Задачи аудита в сфере закупок:

- проверить, проанализировать и оценить информацию о законности, целесообразности, обоснованности (в том числе планирование закупок и потребности в закупках), своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам (далее – расходы на закупки);
- выявить нарушения и недостатки в сфере закупок;
- установить причины нарушений и недостатков, а также системных проблем в сфере закупок;
- проанализировать систему ведомственного контроля объекта (при необходимости);
- подготовить предложения, направленные на устранение (предотвращение) нарушений и недостатков в сфере закупок и на совершенствование контрактной системы.

2.3. Предметом аудита в сфере закупок является процесс осуществления расходов средств бюджета Волгограда, направляемых на закупки (далее – бюджетные средства) в соответствии с требованиями законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

2.4. В ходе проведения аудита в сфере закупок в пределах полномочий Контрольно-счетной палаты Волгограда проверяются, анализируются и оцениваются:

- организация и процесс планирования закупок и потребность в закупках;
- законность, своевременность, обоснованность, целесообразность расходов на закупки;
- эффективность и результаты использования расходов бюджета;
- система ведомственного контроля в сфере закупок;
- система контроля в сфере закупок, осуществляемого заказчиком.

При этом оценке подлежат выполнение условий контрактов по срокам, объему, цене, количеству и качеству приобретаемых товаров, работ, услуг.

В рамках мероприятий оцениваются деятельность самих заказчиков, в том числе деятельность контрактного управляющего, формируемых ими контрактных служб и комиссий по осуществлению закупок, привлекаемых ими специализированных организаций (при наличии), экспертов, экспертных организаций, а также работа системы ведомственного контроля объекта и системы контроля в сфере закупок, осуществляемого заказчиком.

Аудит в сфере закупок может охватывать как все этапы деятельности заказчика в сфере закупок (в том числе: этап планирования закупок товаров (работ, услуг), этап определения поставщика (подрядчика, исполнителя), этап заключения и исполнения контракта, а также заключительный этап по результатам исполнения контракта, при котором оценивается социально-экономический эффект от использования бюджетных средств), так и отдельные этапы. Кроме того, аудит в сфере закупок может осуществляться выборочно в отношении отдельных

муниципальных контрактов, являющихся предметом анализа, проверки и оценки.

2.5. Объектами аудита в сфере закупок являются органы местного самоуправления Волгограда, муниципальные бюджетные и казенные учреждения, другие организации, указанные в Законе № 6-ФЗ, осуществляющие деятельность в сфере закупок за счет средств бюджета Волгограда.

2.6. Аудит в сфере закупок может быть осуществлен путем проведения отдельного контрольного или экспертно-аналитического мероприятия в соответствии с утвержденными в Контрольно-счетной палате Волгограда стандартами. Кроме того, аудит в сфере закупок может осуществляться путем рассмотрения отдельных вопросов, относящихся к аудиту в сфере закупок, в рамках тематических контрольных или экспертно-аналитических мероприятий.

3. Источники информации для проведения аудита в сфере закупок

3.1. При проведении аудита в сфере закупок рекомендуется использовать следующие источники информации:

1) законодательство о контрактной системе, включая Закон № 44-ФЗ и иные нормативные правовые акты о контрактной системе в сфере закупок;

2) нормативные документы, содержащие требования к отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативные затраты на обеспечение функций муниципальных органов;

3) внутренние документы заказчика:

– документ о создании контрактной службы и положение о ней или документ, утверждающий постоянный состав работников заказчика, выполняющих функции контрактной службы без образования отдельного структурного подразделения (документы по назначению контрактного управляющего при отсутствии контрактной службы);

– документ о создании и регламентации работы комиссии (комиссий) по осуществлению закупок;

– документ, регламентирующий процедуры планирования, обоснования и осуществления закупок;

– утвержденный план-график закупок;

– документ, регламентирующий проведение контроля в сфере закупок, осуществляемый заказчиком;

– иные документы и информация;

4) единая информационная система в сфере закупок, в том числе документы, утвержденные заказчиком и подлежащие размещению в единой информационной системе в сфере закупок (на официальном сайте zakupki.gov.ru), а именно:

– планы-графики закупок;

– информация о реализации планов-графиков закупок;

– информация об условиях, запретах и ограничениях допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ, услуг, соответственно, выполняемых, оказываемых иностранными лицами, перечень иностранных государств, групп иностранных государств, с которыми

Российской Федерацией заключены международные договоры о взаимном применении национального режима при осуществлении закупок, а также условия применения такого национального режима;

- реестр контрактов, включая копии заключенных контрактов;
 - единый реестр участников закупок;
 - реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
 - библиотека типовых контрактов, типовых условий контрактов;
 - реестр банковских гарантий;
 - каталог товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
 - реестр плановых и внеплановых проверок, включая реестр жалоб, их результатов и выданных предписаний;
 - реестр единственных поставщиков товара, производство которого создается или модернизируется и (или) осваивается на территории Российской Федерации;
 - правила нормирования, требования к отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативные затраты на обеспечение функций муниципальных органов;
 - отчеты заказчиков, предусмотренные Законом № 44-ФЗ;
 - извещения об осуществлении закупок, документации о закупках, проекты контрактов, размещаемые при объявлении о закупке, в том числе изменения и разъяснения к ним;
 - информация, содержащаяся в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
 - информация о ходе и результатах обязательного общественного обсуждения закупок в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает один миллиард рублей;
 - результаты мониторинга закупок, аудита в сфере закупок;
 - информация о закупках, предусмотренная Законом № 44-ФЗ, об исполнении контрактов;
 - иная информация и документы, размещение которых предусмотрено Законом № 44-ФЗ и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами;
- 5) электронные площадки и информация, размещаемая на них, включая реестры участников электронного аукциона, получивших аккредитацию на электронной площадке;
- 6) официальные сайты заказчиков и информация, размещаемая на них, в том числе о планируемых закупках;
- 7) печатные издания, в которых публикуется информация о планируемых закупках;
- 8) документы, подтверждающие поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, в том числе:
- отчеты о результатах отдельного этапа исполнения контракта, о поставленном товаре, выполненной работе или об оказанной услуге;
 - заключения об экспертизе результатов, предусмотренных контрактом;

- акты приемки;
 - платежные документы;
 - документы о постановке имущества на баланс, разрешения на ввод объектов строительства в эксплуатацию;
 - иные документы, подтверждающие, что закупленные объектом аудита товары, работы и услуги достигли конечных потребителей, в интересах которых осуществлялась закупка;
- 9) результаты предыдущих проверок соответствующих контрольных и надзорных органов;
- 10) информация о выявленных нарушениях законодательства о контрактной системе, полученная от правоохранительных органов в рамках реализации соглашений о взаимном сотрудничестве;
- 11) электронные базы данных органов исполнительной власти;
- 12) интернет-сайты компаний-производителей товаров, работ, услуг;
- 13) иная информация (документы, сведения), полученная от экспертов, в том числе информация о складывающихся на товарных рынках ценах на товары, работы, услуги, закупаемых для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

4. Этапы проведения аудита в сфере закупок

4.1. Аудит в сфере закупок включает в себя три этапа:

- подготовительный этап;
- основной этап;
- заключительный этап.

Содержание каждого из этапов аудита в сфере закупок определяется аудитором, ответственным за его проведение, исходя из условий его проведения (формулировки вопроса в рабочем плане, основной цели контрольного или экспертно-аналитического мероприятия (если аудит в сфере закупок является одним из вопросов основного мероприятия)).

4.2. Подготовительный этап аудита в сфере закупок.

На подготовительном этапе аудита в сфере закупок осуществляется подготовка и направление запросов, писем, проведение организационных совещаний с объектами мероприятия (при необходимости), сбор информации и документов.

При изучении специфики предмета и объекта аудита рекомендуется:

- сформировать перечень нормативных правовых актов, применяемых при проведении закупок, с учетом специфики предмета и объекта аудита;
- определить источники информации для проведения аудита в сфере закупок, осуществить сбор и провести предварительный анализ необходимой информации о закупках;

Сбор данных и информации на подготовительном этапе осуществляется путем анализа и оценки информации о закупках объектов аудита в открытых информационных системах (в том числе официальный сайт **zakupki.gov.ru**, электронные торговые площадки, официальные сайты контрольных органов в сфере

закупок, официальные сайты объектов аудита, данные государственной статистики), а также изучения документов и материалов, имеющих отношение к предмету аудита в сфере закупок из других открытых источников.

4.3. Основной этап аудита в сфере закупок.

На основном этапе аудита в сфере закупок проводится дополнительный сбор фактических данных и иных сведений, необходимых для подготовки отчета (раздела отчета) по проведенному аудиту, в том числе непосредственно на объектах аудита.

На основании полученной информации проводятся проверка, анализ и оценка информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам в соответствии с вопросами рабочего плана проведения аудита в сфере закупок. В ходе контроля осуществляются сбор и анализ материалов, документов, информации, фактических данных и иных сведений, необходимых для подготовки отчета по проведенному аудиту, в том числе непосредственно на объектах аудита. По результатам данного этапа составляются акты, рабочие материалы, фиксирующие результаты проверки, которые служат основой для подготовки отчета (раздела отчета) по проведенному аудиту.

Примерный перечень вопросов, рассматриваемых при проведении аудита в сфере закупок, приведен в приложении № 1 к настоящим Методическим рекомендациям.

В рамках проверки может анализироваться обобщенная информация о закупках заказчика за проверяемый и (или) отчетный период в разрезе закупок с учетом количественных и стоимостных показателей, а также с указанием поданных и отклоненных заявок участников.

Необходимо структурировать данную информацию по способам осуществления закупки.

В целях оценки аудиторских доказательств и формулирования результатов проверки допускается получение письменных объяснений объектов аудита в подтверждение полученных доказательств, а также дополнительной информации и документов, подтверждающих сделанные выводы (допускается на всех этапах мероприятия).

4.3.1. Проверка законности расходов на закупки.

Под **законностью** расходов на закупки понимается соблюдение участниками контрактной системы в сфере закупок законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, в том числе о контрактной системе в сфере закупок.

Нарушения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок могут устанавливаться при проверке, анализе и оценке конкретных закупок (контрактов), действий (бездействия) по правовому регулированию, организации, планированию закупок, определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключению и исполнению контрактов, размещению данных в единой информационной системе в сфере закупок.

При оценке деятельности заказчика учитываются нарушения законодательства и иных нормативных правовых актов, значимые с точки зрения предотвращения

ущерба бюджета Волгограда, или избыточных, необоснованных расходов городского бюджета, и/или негативного влияния на эффективность и результативность расходов городского бюджета.

В рамках проводимой работы может оцениваться:

- деятельность заказчика и уполномоченного органа (при наличии), уполномоченного учреждения (при наличии);
- деятельность формируемых им контрактной службы (контрактных управляющих) и комиссии (комиссий) по осуществлению закупок, привлекаемых им специализированных организаций (при наличии), экспертов, экспертных организаций и электронных площадок, а также систему ведомственного контроля в сфере закупок.

4.3.2. Проверка, анализ и оценка целесообразности и обоснованности расходов на закупки.

Под **целесообразностью** расходов на закупки понимается наличие обоснованных муниципальных нужд, необходимых для достижения целей и реализации мероприятий муниципальных и ведомственных целевых программ, выполнения установленных функций и полномочий органов местного самоуправления.

Под **обоснованностью** расходов на закупки понимается наличие обоснования, в том числе с использованием правил нормирования как запланированных закупок, их объемов (количества), так и требований к качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам закупаемых товаров, работ, услуг, их необходимости.

В рамках аудита закупок также целесообразно оценить качество планирования закупок заказчиком, в том числе путем анализа количества и объема вносимых изменений в первоначально утвержденный план-график закупок, а также равномерное распределение закупок в течение года.

4.3.3. Проверка, анализ и оценка своевременности расходов на закупки.

Под **своевременностью** расходов на закупки понимается установление и соблюдение заказчиком сроков, достаточных для реализации контракта и достижения целей осуществления закупок в надлежащее время и с минимальными издержками.

В рамках мероприятия целесообразно учитывать сезонность работ, услуг, длительность и непрерывность производственного цикла отдельных видов товаров, работ, услуг, а также наличие резерва времени для осуществления приемки товаров, работ и услуг, позволяющего поставщику, подрядчику, исполнителю устранить недостатки.

4.3.4. Проверка, анализ и оценка эффективности расходов на закупки.

Под **эффективностью** расходов на закупки понимается эффективное применение имеющихся ресурсов (использование бюджетных средств), обеспечивающее лучшие условия исполнения контракта (по сравнению с другими участниками закупок) по достижению запланированных целей осуществления

закупок, и определяемое с применением критериев, в том числе указанных в документации о закупке.

Понятие эффективности расходов на закупки сопоставимо с принципом эффективности использования бюджетных средств, установленным в статье 34 Бюджетного кодекса РФ, о необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием запланированного объема средств (результативности).

При оценке эффективности расходов на закупки рекомендуется применять следующие показатели (как в целом по объекту аудита за отчетный период, так и по конкретной закупке):

– потенциальная экономия бюджетных средств на стадии формирования и обоснования начальных (максимальных) цен контрактов - это разница между начальными (максимальными) ценами контрактов в плане-графике закупок и средними ценами контрактов, установленных другими заказчиками на однородные товары, работы, услуги, либо среднерыночными ценами контракта на однородные товары, работы, услуги (с учетом сопоставимых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг, включая объем закупки, гарантийные обязательства, срок годности и т. п.);

– экономия бюджетных средств в процессе осуществления закупок (определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков) - это снижение начальной (максимальной) цены контрактов относительно цены заключенных контрактов;

– дополнительная экономия бюджетных средств, полученная по результатам осуществления закупок (определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков) и заключения контрактов, определяется (рассчитывается) в качестве дополнительной выгоды, в том числе за счет закупок инновационной и высокотехнологичной продукции (дополнительные сервисные услуги, более высокие качественные характеристики и функциональные показатели продукции, более низкие последующие эксплуатационные расходы, более длительный срок гарантийного обслуживания и др.);

– экономия бюджетных средств при исполнении контрактов - это снижение цены контракта без изменения предусмотренных контрактом количества товара, объема работы или услуги, качества поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги и иных условий контракта.

В рамках оценки эффективности расходов на закупки рекомендуется рассчитать общую экономию бюджетных средств на всех этапах закупки, начиная с планирования и заканчивая исполнением контрактов путем суммирования указанных показателей.

В рамках анализа и оценки эффективности расходов на закупки целесообразно оценивать соблюдение заказчиком принципа обеспечения конкуренции, непосредственно влияющего на эффективность осуществления закупок.

При анализе конкуренции при осуществлении закупок за отчетный период рекомендуется применять следующие показатели:

– среднее количество поданных заявок на одну закупку – это отношение общего количества заявок, поданных участниками, к общему количеству процедур закупок;

– среднее количество допущенных заявок на одну закупку – это отношение общего количества заявок участников, допущенных комиссией заказчика к процедурам закупок, к общему количеству процедур закупок;

– доля закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) – это отношение закупок, осуществленных в соответствии со ст. 93 Закона № 44-ФЗ, к общему объему закупок (в стоимостном выражении).

После оценки данных показателей возможно их сравнение со средними по Российской Федерации и (или) региону (информация ежеквартально предоставляется Росстатом и приводится на официальном сайте zakupki.gov.ru).

При этом необходимо исключать из расчетов изначально неконкурентные закупки (наличие ограниченного числа производителей и продавцов, отсутствие на рынке поставщиков, подрядчиков, исполнителей, способных выполнить контрактные обязательства, например, по крупным централизованным закупкам).

4.3.5. Проверка, анализ и оценка результативности расходов на закупки.

Под **результативностью** расходов на закупки понимается степень достижения заданных результатов обеспечения муниципальных нужд (наличие товаров, работ и услуг в запланированном количестве (объеме) и качестве) и целей осуществления закупок.

Результативность измеряется соотношением плановых (заданных) и фактических результатов. Непосредственным результатом закупок является поставка (выполнение, оказание) товаров (работ, услуг) установленного количества, качества, объема и других характеристик. Конечным результатом закупок является достижение целей и ожидаемых результатов деятельности, для обеспечения которой закупаются соответствующие товары (работы, услуги). При оценке результативности закупок следует определить, чьи действия (бездействие) привели к недостижению результатов, учитывать наличие (отсутствие) необходимых для осуществления закупок средств и условий, а также зависимость достижения (недостижения) целей закупок от иных факторов помимо закупок.

4.3.6. Выявление нарушений законодательства и признаков незаконных действий.

При выявлении нарушений законодательства о контрактной системе, содержащих признаки административных правонарушений, соответствующая информация и материалы направляются в контрольные и надзорные органы в сфере закупок для принятия мер реагирования (после утверждения отчета о результатах мероприятия).

При подозрении в незаконных действиях (бездействиях) со стороны участников контрактной системы в сфере закупок, имеющих признаки состава преступления, влекущих за собой уголовную ответственность, соответствующие материалы направляются в правоохранительные органы в соответствии с действующим законодательством и заключенными Контрольно-счетной палатой Волгограда соглашениями о взаимодействии.

4.4. Заключительный этап аудита в сфере закупок.

На заключительном этапе аудита в сфере закупок обобщаются результаты его проведения, подготавливается отчет (раздел отчета) по проведенному аудиту, в том числе устанавливаются причины выявленных нарушений и недостатков, подготавливаются предложения, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок в соответствии с требованиями, установленными методическими документами по организации и проведению контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Подготовка предложений является завершающей процедурой формирования результатов аудита в сфере закупок.

В случае выявления нарушений и недостатков необходимо подготовить соответствующие предложения, направленные на их устранение и на совершенствование деятельности объекта аудита в сфере закупок. Указанные предложения могут направляться в адрес объекта аудита в форме представления, предписания (если проводится контрольное мероприятие).

В случае рассмотрения отдельных вопросов аудита в сфере закупок в рамках контрольного или экспертно-аналитического мероприятия информация о результатах проверки и анализа отдельных вопросов аудита закупок оформляется в виде отдельного раздела в составе отчета о результатах мероприятия. Выводы и предложения по результатам аудита закупок могут быть отражены как в отдельном разделе отчета, так и в составе общих выводов и предложений отчета.

Перечень основных направлений по проведению аудита в сфере закупок представлен в приложении № 2 к настоящим Методическим рекомендациям.

В соответствии с методическими рекомендациями «Учет результатов деятельности Контрольно-счетной палаты Волгограда» структурные подразделения Контрольно-счетной палаты Волгограда в течение года вносят данные о результатах мероприятий, проведенных по аудиту в сфере закупок, в информационную систему «Учет мероприятий КСП».

5. Формирование и размещение обобщенной информации о результатах аудита в сфере закупок в единой информационной системе в сфере закупок

В соответствии с ч. 4 ст. 98 Закона № 44-ФЗ Контрольно-счетная палата Волгограда обобщает результаты осуществления деятельности по аудиту в сфере закупок, в том числе устанавливает причины выявленных нарушений и недостатков, подготавливает предложения, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок, систематизирует информацию о реализации указанных предложений и размещает в единой информационной системе в сфере закупок обобщенную информацию о таких результатах.

Подготовка обобщенной информации осуществляется в соответствующем разделе информационной системы «Учет мероприятий КСП».

Обобщенная информация о результатах аудита в сфере закупок ежегодно формируется на основании итогов отдельных мероприятий, проведенных

структурными подразделениями Контрольно-счетной палаты Волгограда в отчетном периоде, в соответствии с формой, утвержденной методическими рекомендациями «Учет результатов деятельности Контрольно-счетной палаты Волгограда», и размещается в единой информационной системе в сфере закупок.

Сводно-аналитический отдел
Контрольно-счетной палаты Волгограда