

**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ КОМИССИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО
РАЙОНА БЕССОНОВСКИЙ РАЙОН ПЕНЗЕНСКОЙ ОБЛАСТИ**

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

«ПРОВЕДЕНИЕ АУДИТА В СФЕРЕ ЗАКУПОК»

Утверждены приказом Контрольно-счетной комиссии Бессоновского района от 20.01.2022г. № 03-О

с. Бессоновка
2023 год

Действуют с 01.01.2023 г.

Содержание

1.	Общие положения	3
2.	Раздел 1 «Аудит планирования закупок» Подготовительный этап	3
3.	Раздел 2 «Оценка эффективности и результативности бюджетных расходов в сфере закупок»	13
4.	Заключительный этап	20
	Приложение	21

Раздел I. Общие положения

1.1. 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 и муниципальных образований», Положением о Контрольно-счетной комиссии муниципального района Бессоновский район Пензенской области, утвержденным решением Собрания представителей Бессоновского района Пензенской области от 30 мая 2022 года № 888-66/4.

Методические рекомендации «Проведение аудита в сфере закупок» (далее – Методические рекомендации) разработаны, согласно модельным Методическим рекомендациям «Проведение аудита планирования закупок», утвержденным решением Президиума Союза МКСО, протокол от 09.06.2015 № 2 (43), п. 15.; от 01.12.2022 № 7 (88), п. 25.2.4, а также модельным Методическим рекомендациям «Оценка эффективности и результативности бюджетных расходов в сфере закупок», утвержденным решением Президиума Союза МКСО, протокол от 14.09.2017 № 5 (56), п. 13.2.; от 01.12.2022 № 7 (88), п. 25.2.5.

При разработке Методических рекомендаций использованы:

- Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44);
- Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ);
- Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок, утвержденные Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 30.06.2017 № 39К;
- СФК (типовой) «Проведение аудита в сфере закупок», утвержденный решением Президиума Союза МКСО (протокол от 18.12.2014, п. 12.1.).

1.2. Целью Методических рекомендаций является установление рекомендуемых для выполнения методов (способов), процедур, применяемых в процессе осуществления Контрольно-счетной комиссией Бессоновского района аудита планирования и оценки эффективности в сфере закупок, в том числе при проведении комплексного (тематического) контрольного или экспертно-аналитического мероприятия, а также отдельного вопроса в рамках конкретного мероприятия.

1.3. Основные понятия, используемые в Методических рекомендациях, соответствуют понятиям, установленным в ст. 3 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44, Закон).

Раздел II. Аудит планирования закупок

Проведение аудита планирования закупок включает в себя три этапа:

- подготовительный;
- основной;
- заключительный.

2. Подготовительный этап

2.1. На подготовительном этапе осуществляется изучение нормативной и правовой базы по вопросам планирования закупок.

Основными нормативными документами по планированию закупок на федеральном уровне являются Федеральный закон № 44 и принятые в соответствии с положениями гл. 2 Закона нормативные правовые акты Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, регулирующие отношения, касающиеся*:

- формирования, утверждения и ведения планов-графиков закупок (постановление Правительства РФ от 30.09.2019 № 1279 «О планах-графиках закупок и о признании утратившими силу отдельных решений Правительства Российской Федерации»);

- обоснования закупок;

- нормирования в сфере закупок (постановление Правительства РФ от 13.10.2014 № 1047 «Об общих правилах определения нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов, определенных в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» и подведомственных им организаций», постановление Правительства РФ от 19.05.2015 № 479 «Об утверждении требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения»);

- общественного обсуждения закупок;

- начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) (приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)», приказ Минстроя России от 23.12.2019 № 841/пр «Об утверждении Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок в сфере

* указаны правовые акты по состоянию на 01.01.2023

градостроительной деятельности (за исключением территориального планирования) и Методики составления сметы контракта, предметом которого являются строительство, реконструкция объектов капитального строительства», приказ Минтранса России от 20.10.2021 № 351 «Об утверждении Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, а также цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом», приказ Росгвардии от 15.02.2021 № 45 «Об утверждении Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок охранных услуг», приказ Минздрава России от 15.05.2020 № 450н «Об утверждении порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок медицинских изделий», приказ Минздрава России от 19.12.2019 № 1064н «Об утверждении Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок лекарственных препаратов для медицинского применения», постановление Правительства РФ от 03.12.2020 № 2014 «О минимальной обязательной доле закупок российских товаров и ее достижении заказчиком»);

- идентификационного кода закупки (приказ Минфина России от 10.04.2019 № 55н «Об утверждении Порядка формирования идентификационного кода закупки»);

- формирования, ведения и использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (постановление Правительства РФ от 08.02.2017 № 145 «Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»).

2.2. Изучению и анализу на предмет соответствия федеральному законодательству подлежат правовые акты органов местного самоуправления, принятые в сфере планирования закупок.

Так, в сфере планирования закупок для муниципальных нужд местные администрации устанавливают:

- требования к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения (п. 1 ч. 4 ст. 19 Федерального закона № 44);

- правила определения требований ккупаемым муниципальными органами и подведомственными им казенными и бюджетными учреждениями,

муниципальными унитарными предприятиями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и нормативных затрат на обеспечение функций муниципальных органов (включая подведомственные казенные учреждения) (п. 2 ч. 4 ст. 19 Федерального закона № 44).

Также муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления может быть снижен размер начальной (максимальной) цены контракта, при которой требуется проводить общественное обсуждение закупок для обеспечения муниципальных нужд (ч. 3 ст. 20 Федерального закона № 44).

Муниципальные органы утверждают:

- требования к закупаемым ими и подведомственными казенными и бюджетными учреждениями, муниципальными унитарными предприятиями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативные затраты на обеспечение функций указанных органов и подведомственных им казенных учреждений (ч. 5 ст. 19 Федерального закона № 44).

Кроме того, в соответствии с утвержденными муниципальными нормативными правовыми актами главными распорядителями бюджетных средств могут быть разработаны и утверждены дополнительные документы, регламентирующие внутренние процедурные вопросы планирования закупок, например, регламенты (порядки) формирования, утверждения и ведения планов-графиков закупок (в том числе, для подведомственных учреждений).

2.3. Сбор данных и информации на подготовительном этапе рекомендуется осуществлять путем анализа и оценки информации о закупках объектов аудита размещенных в открытых информационных системах (в том числе, официальный сайт единой информационной системы в сфере закупок в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (zakupki.gov.ru) (далее – единая информационная система), система «Электронный бюджет», электронные торговые площадки и т.п.), а также изучения документов и материалов, имеющих отношение к предмету аудита в сфере закупок из других открытых источников (официальные сайты контрольных органов в сфере закупок, официальные сайты объектов аудита, данные государственной статистики и т.п.).

3. Основной этап

3.1. Основной этап аудита планирования закупок может быть проведен как в форме контрольного, так и экспертно-аналитического мероприятия.

Предметом аудита планирования закупок могут быть как все закупки, осуществляемые для обеспечения нужд муниципалитета, так и закупки отдельного муниципального органа или учреждения, отдельные виды закупок и т.д.

3.2. В ходе проведения мероприятия подлежат рассмотрению следующие основные вопросы:

- наличие и полнота нормативного обеспечения планирования закупок;

- выполнение заказчиками обязанностей по планированию закупок и оценка качества их выполнения;
- анализ и оценка информации о законности, целесообразности, обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности планируемых расходов на закупки;
- организация и порядок проведения ведомственного контроля в сфере закупок в отношении подведомственных заказчиков на этапе планирования закупок.

3.3. На основном этапе проводятся проверка информации на предмет соблюдения требований действующего законодательства при планировании закупок, анализ и оценка целесообразности, обоснованности, своевременности расходов на закупки по планируемым к заключению контрактам, делаются выводы о возможности достижения запланированных результатов закупки и эффективности предусмотренных расходов.

В рамках мероприятия также целесообразно оценить качество планирования закупок заказчиком, в том числе путем анализа количества, объема и обоснованности вносимых изменений в план-график закупок, а также ритмичность (равномерное распределение) закупок в течение года.

4. Законность

При проверке и анализе планов-графиков закупок выявляются недостатки и нарушения как при формировании и размещении самих плановых документов, так и при планировании закупок для обеспечения муниципальных нужд. Проверке подлежат следующие вопросы:

А. Соблюдение сроков утверждения и размещения планов-графиков закупок.

1) Требования к порядку формирования, утверждения и ведения планов-графиков закупок устанавливаются Правительством Российской Федерации (постановление Правительства РФ от 30.09.2019 № 1279 «О планах-графиках закупок и о признании утратившими силу отдельных решений Правительства Российской Федерации»). Планирование закупок осуществляется посредством формирования, утверждения и ведения планов-графиков закупок. Закупки, не предусмотренные планами-графиками, не могут быть осуществлены. Планы-графики формируются на срок, соответствующий сроку действия муниципального правового акта представительного органа муниципального образования о местном бюджете.

2) В планы-графики включается с учетом положений бюджетного законодательства Российской Федерации информация о закупках, осуществление которых планируется по истечении планового периода, в этом случае информация о закупках вносится в планы-графики на весь срок планируемых закупок. План-график формируется путем внесения изменений в утвержденные показатели плана-графика на очередной финансовый год и первый год планового периода и составления показателей плана-графика на второй год планового периода.

3) Проекты планов-графиков формируются:

а) муниципальными заказчиками, а также бюджетным, автономным учреждением, созданным муниципальным образованием, муниципальным унитарным предприятием, иными юридическими лицами в случае передачи такому учреждению, унитарному предприятию либо юридическому лицу в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации полномочий муниципального заказчика в процессе составления и рассмотрения проектов решений о местных бюджетах;

б) заказчиком, являющимся муниципальным бюджетным учреждением (за исключением закупок, осуществляемых в соответствии с ч. 2 и ч. 6 ст. 15 Федерального закона № 44), заказчиком, являющимся муниципальным унитарным предприятием (за исключением закупок, осуществляемых в соответствии с п. 1 и п. 2 ч. 2(1) и ч. 6 ст. 15 Федерального закона № 44), а также автономным учреждением, созданным муниципальным образованием, в случае осуществления закупок в соответствии с ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 44, в процессе формирования проектов планов финансово-хозяйственной деятельности таких заказчиков и лиц.

Проекты планов-графиков заказчиков, указанных выше в подпункте а) формируются на основании обоснований (расчетов) плановых сметных показателей, формируемых при составлении проекта бюджетной сметы таких заказчиков как получателей бюджетных средств в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Проекты планов-графиков заказчиков, являющихся муниципальными бюджетными учреждениями (за исключением закупок, осуществляемых в соответствии с ч. 2 и ч. 6 ст. 15 Федерального закона № 44) формируются на основании обоснований (расчетов) плановых показателей выплат, формируемых при составлении проектов планов финансово-хозяйственной деятельности таких заказчиков в соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях».

Проекты планов-графиков автономных учреждений, созданных муниципальным образованием, в случае осуществления закупок в соответствии с ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 44, формируются на основании принятого в установленном в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации порядке решения (согласованного в установленном порядке проекта такого решения) о предоставлении средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на осуществление капитальных вложений в объекты муниципальной собственности.

4) План-график утверждается в течение 10 рабочих дней:

а) муниципальными заказчиками, - со дня, следующего за днем доведения до соответствующего заказчика объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации;

б) заказчиком, являющимся муниципальным бюджетным учреждением (за исключением закупок, осуществляемых в соответствии с ч. 2 и ч. 6 ст. 15 Федерального закона № 44), заказчиком, являющимся муниципальным

унитарным предприятием (за исключением закупок, осуществляемых в соответствии с п. 1 и п. 2 ч. 2(1) и ч. 6 ст. 15 Федерального закона № 44), а также автономным учреждением, созданным муниципальным образованием, в случае осуществления закупок в соответствии с ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 44, - со дня, следующего за днем утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности учреждения или плана (программы) финансово-хозяйственной деятельности унитарного предприятия;

в) бюджетным, автономным учреждением, созданным муниципальным образованием, муниципальным унитарным предприятием, иными юридическими лицами в случае передачи такому учреждению, унитарному предприятию либо юридическому лицу в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации полномочий муниципального заказчика, - со дня, следующего за днем доведения объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации на соответствующий лицевой счет, предназначенный для учета операций по переданным полномочиям получателя бюджетных средств.

5) Планы-графики подлежат изменению при необходимости в случаях:

а) предусмотренных п. 1 – п. 4 ч. 8 ст. 16 Федерального закона № 44;

б) уточнения информации об объекте закупки;

в) исполнения предписания органов контроля, указанных в ч. 1 ст. 99 Федерального закона № 44;

г) признания определения поставщика (подрядчика, исполнителя) несостоявшимся;

д) расторжения контракта;

е) возникновения иных обстоятельств, предвидеть которые при утверждении плана-графика было невозможно.

В случае осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с п. 9 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44 внесение изменений в план-график осуществляется не позднее дня заключения контракта.

Внесение изменений в план-график может осуществляться не позднее чем за один день до дня размещения в единой информационной системе извещения об осуществлении соответствующей закупки или направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) закрытым способом либо в случае заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в соответствии с ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44 - не позднее чем за один день до дня заключения контракта.

При внесении изменений в план-график в единой информационной системе в соответствии с Положением о порядке формирования, утверждения планов-графиков закупок, внесения изменений в такие планы-графики, размещения планов-графиков закупок в единой информационной системе в сфере закупок, на официальном сайте такой системы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», об особенностях включения

информации в такие планы-графики и планирования закупок заказчиком, осуществляющим деятельность на территории иностранного государства, а также о требованиях к форме планов-графиков закупок (далее - Положение) размещается новая редакция плана-графика с указанием даты внесения таких изменений. Датой внесения изменений считается дата утверждения таких изменений.

Б. Соблюдение формы планов-графиков.

Требования к порядку формирования, утверждения и ведения планов-графиков закупок устанавливаются Правительством Российской Федерации (постановление Правительства РФ от 30.09.2019 № 1279 «О планах-графиках закупок и о признании утратившими силу отдельных решений Правительства Российской Федерации»). План-график формируется в форме электронного документа (за исключением случаев, предусмотренных п. 25 и п. 26 Положения) по форме согласно приложению к Положению и утверждается посредством подписания усиленной квалифицированной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени заказчика.

В. Соблюдение требований законодательства по предельным объемам закупок, в том числе осуществляемым у единственного поставщика.

Подлежит проверке соответствие общей суммы планируемого годового объема закупок у единственного поставщика в соответствии с п. 4 и п. 5 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44, закупок, осуществляемых путем проведения электронного запроса котировок, установленным Федеральным законом № 44 ограничениям.

Г. Соблюдение требований по предоставлению преимуществ при осуществлении закупок.

В соответствии со ст. 28 – ст. 30 Федерального закона № 44 предоставляются преимущества при осуществлении закупок:

- учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы;
- организациям инвалидов;
- субъектам малого предпринимательства;
- социально ориентированным некоммерческим организациям.

При планировании закупок заказчик обязан обеспечить соблюдение требований Закона, устанавливающего обязанность заказчика по осуществлению закупок у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в объеме не менее чем 25% совокупного годового объема закупок.

Кроме того, в соответствии с требованиями ст. 30.1 Федерального закона № 44 при условии установления Правительством Российской Федерации минимальной доли закупок, заказчик обязан осуществить закупки исходя из минимальной доли закупок и перечня товаров, определенных Правительством Российской Федерации в соответствии с ч. 3 ст. 14 Закона. Минимальная обязательная доля закупок российских товаров (в том числе товаров, поставляемых при выполнениикупаемых работ, оказаниикупаемых услуг) отдельных видов, при осуществлении закупок которых установлены

ограничения допуска товаров, происходящих из иностранных государств, определенная в процентном отношении к объему закупок товаров (в том числе товаров, поставляемых при выполнении закупаемых работ, оказании закупаемых услуг) соответствующего вида, осуществленных заказчиком в отчетном году, установлена постановлением Правительством РФ от 03.12.2020 № 2014 «О минимальной обязательной доле закупок российских товаров и ее достижении заказчиком».

Д. Соблюдение условий финансового обеспечения закупки.

При аудите планирования закупок целесообразно сопоставить значения совокупного годового объема закупок и доведенного до заказчика объема прав в денежном выражении на осуществление закупок, в случае наличия расхождений установить причины таких расхождений. Существенное расхождение объемов финансирования, предусмотренных заказчиком на осуществление закупок, и отраженных в плане-графике, может свидетельствовать о неполном отражении планируемых закупок, что противоречит таким принципам функционирования контрактной системы, как прозрачность и открытость закупок.

При планировании закупок заказчик в плане-графике закупок отражает условия финансового обеспечения закупки, в том числе планируемые платежи по текущему финансовому году, в плановом периоде и на последующие годы. В ходе проведения аудита необходимо осуществить проверку соответствия условий финансового обеспечения требованиям нормативных правовых актов.

5. Целесообразность

Планирование закупок должно осуществляться исходя из необходимости:

- 1) достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных муниципальными программами;
- 2) выполнения функций и полномочий муниципальных органов.

В ходе аудита целесообразно сопоставить информацию планов-графиков закупок с мероприятиями муниципальных программ, проанализировать возможность достижения целевых индикаторов (показателей) программ в результате осуществления закупок.

6. Обоснованность

1) В целях Федерального закона № 44 обоснованной признается закупка, осуществляемая в соответствии с положениями ст. 19 (нормирование в сфере закупок) и ст. 22 (начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальная сумма цен единиц товара, работы, услуги) Федерального закона № 44.

2) Заказчики планируют осуществление закупок с использованием конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков,

исполнителей) или путем закупки товаров, работ, услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

3) Заказчик должен выбрать способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями Федерального закона № 44. При этом он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.

4) При выборе способа определения поставщика необходимо учитывать:

- положения ч. 6 ст. 24 Федерального закона № 44 в части закупок товаров, работ, услуг, включенных в Перечни товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (распоряжение Правительства РФ от 21.03.2016 № 471-р);

- положения ч. 10 ст. 24, ч. 4 и ч. 5 ст. 93 Федерального закона № 44 относительно ограничения предельного объема закупок, осуществляемых по указанным основаниям.

5) При оценке обоснованности следует обращать внимание на формулировки предмета закупки, т.к. размытость и некорректность формулировок в ряде случаев не позволяют определить вид товаров (работ, услуг), подлежащих закупке.

7. Своевременность

Анализ информации, содержащейся в планах-графиках закупок, на предмет своевременности осуществления закупок осуществляется по следующим направлениям:

- с позиции установления и соблюдения заказчиком сроков, достаточных для реализации контракта и достижения целей осуществления закупок в надлежащее время и с минимальными издержками;

- с позиции обоснованности планирования закупок в течение года (планового периода), следует обращать внимание на целесообразность проведения отдельных закупок в установленные заказчиком сроки.

8. Эффективность и результативность на этапе планирования

1) Традиционная оценка эффективности закупок на предмет экономии бюджетных средств не может быть применена в полном объеме на стадии планирования закупок. Возможно лишь определение потенциальной экономии бюджетных средств как разницы между начальными (максимальными) ценами контрактов в плане-графике закупок и средними ценами контрактов, установленных другими заказчиками на однородные товары, работы, услуги (с учетом сопоставимых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг). Поэтому при проведении мероприятия оценка эффективности расходов на закупки проводится с позиций рационального применения имеющихся ресурсов, а также соблюдения заказчиками принципа обеспечения конкуренции, непосредственно влияющего на эффективность осуществления

закупок.

2) В ходе проведения мероприятия обращается внимание на:

- факторы, препятствующие рациональному использованию трудовых ресурсов (например, проведение в течение года нескольких конкурентных процедур на приобретение идентичных товаров, подготовка и проведение которых усложняет как работу специалистов заказчика, так и уполномоченного органа);

- факторы, способствующие ограничению конкуренции (например, укрупнение контрактов за счет объединения нескольких видов работ в состав одной закупки может ограничивать конкуренцию, поскольку затрудняет участие организаций, не обладающих достаточными ресурсами, как материальными и трудовыми, так и финансовыми);

- планирование преимущественного объема закупок у единственного поставщика. Право осуществлять закупки у единственного поставщика предоставлено заказчикам п. 4 и п. 5 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44. Однако следует отметить, что расходование средств без применения конкурентных способов закупки, не требующих осуществления расчета и обоснования цены контракта, предоставления исполнителем обеспечения исполнения контракта или гарантийных обязательств, наряду с оперативностью проведения закупки несет риски избыточного и не эффективного расходования средств, срыва сроков исполнения контракта и других негативных последствий. Кроме того, организации, осуществляющие свою деятельность в сферах культуры, общего и дополнительного образования, чаще всего не имеют в штате сотрудников, обладающих достаточной квалификацией для грамотного юридического сопровождения сделок, качественной разработки технических заданий, установления достаточных требований к товару и т.п., что также способно повлечь недостижение заданного результата закупок;

- проведение совместных торгов. Объединение потребностей ряда заказчиков путем проведения совместных конкурентных процедур закупки идентичных или однородных товаров (например, приобретение учебников, бланков аттестатов, услуг по проведению медицинских осмотров и др.), установление единых требований к объекту закупки позволит, с одной стороны, избежать отдельных ошибок при организации закупок, с другой – обеспечить прозрачность и конкурентность закупки, добиться экономии средств.

Раздел II. Оценка эффективности и результативности бюджетных расходов в сфере закупок

9. Основные понятия

9.1. Под **результативностью** расходов на закупки понимается степень достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств и целей осуществления закупок.

9.2. Под **эффективностью** расходов на закупки понимается осуществление закупок исходя из необходимости достижения заданных

результатов обеспечения муниципальных нужд с использованием наименьшего объема бюджетных средств.

Осуществление мероприятий по оценке эффективности и результативности расходов на закупки может осуществляться как в рамках контрольных, так и экспертно-аналитических мероприятий, а также может являться как самостоятельным предметом мероприятия, так и отдельным вопросом мероприятия.

Кроме этого, в зависимости от целей мероприятия может определяться эффективность и результативность конкретной закупки товара, работы услуги или всех закупок, совершенных объектом аудита, а также эффективность и результативность закупок определенных групп товаров (работ, услуг), закупок, произведенных в рамках реализации конкретной программы, мероприятия и т.д.

10. Источники информации при проведении оценки результативности и эффективности бюджетных расходов в сфере закупок

10.1. При проведении оценки результативности и эффективности бюджетных расходов в сфере закупок рекомендуется использовать следующие источники информации:

1) законодательство о контрактной системе, включая Федеральный закон № 44 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 (включая подведомственные казенные учреждения);

3) внутренние документы заказчиков;

4) сведения, размещенные на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (zakupki.gov.ru) (далее – ЕИС), в том числе:

- планы-графики закупок;
- реестр контрактов;
- каталог товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- правила нормирования в сфере закупок;
- извещения (документация) о закупках и прочие документы, составляемые в ходе осуществления закупок;

5) документы, подтверждающие поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, в том числе заключения об экспертизе результатов, предусмотренных контрактом, акты приемки, платежные документы, документы о постановке имущества на баланс, разрешения на ввод объектов строительства в эксплуатацию и иные документы, подтверждающие, что закупленные объектом аудита товары, работы и услуги достигли конечных

потребителей, в интересах которых осуществлялась закупка;

6) интернет-сайты компаний-производителей товаров, работ, услуг;

7) иная информация (документы, сведения), в том числе информация о складывающихся на товарных рынках ценах товаров, работ, услуг, закупаемых для обеспечения муниципальных нужд.

10.2. В ходе проведения оценки результативности и эффективности бюджетных расходов в сфере закупок могут использоваться одновременно несколько источников информации, имеющих непосредственное отношение к предмету и объекту аудита.

11. Оценка эффективности бюджетных расходов

11.1. Оценка эффективности закупки включает в себя анализ полученной экономии и соблюдения заказчиком при осуществлении закупок принципа обеспечения конкуренции.

Учитывая, что объекты аудита, как правило, имеют статус участников бюджетного процесса и принимают бюджетные обязательства путем заключения муниципальных контрактов, понятие эффективности осуществления закупок сопоставимо в этом случае с понятием эффективности расходования бюджетных средств, закрепленным в ст. 34 БК РФ.

11.2. При оценке эффективности расходов на закупки применяются 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 - определяется как разница между начальными (максимальными) ценами контрактов (далее – НМЦК) в плане-графике закупок и средними ценами контрактов, установленными другими заказчиками на идентичные (однородные) товары, работы, услуги, либо среднерыночными ценами контракта на идентичные (однородные товары, работы, услуги (с учетом сопоставимых коммерческих и финансовых 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 НМЦК относительно цены заключенных контрактов.

Следует отметить, что подобный способ определения экономии может иметь место лишь в том случае, когда НМЦК соответствует действительному положению на рынке в момент заключения контракта. Согласно ст. 22 Федерального закона № 44 приоритетным способом определения НМЦК является метод сопоставимых рыночных цен, информация о которых может, в частности, быть получена от поставщиков (подрядчиков, исполнителей), осуществляющих поставки идентичных или однородных товаров, работ, услуг, планируемых к закупкам. Вместе с тем велика вероятность того, что цены, сведения о которых предоставят потенциальные участники закупок, будут завышены относительно реальных рыночных цен в связи с тем, что при

предоставлении информации будут учитываться такие факторы, как возможное снижение цен на торгах, вероятное повышение рыночных цен к моменту заключения и исполнения контракта и иные обстоятельства. Кроме того, согласно Методическим рекомендациям, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)», при установлении НМЦК необходимо ориентироваться на среднее арифметическое значение цены, полученной в результате анализа рынка, а не на минимальное, что также может привести к увеличению НМЦК относительно ее возможного уровня.

Следовательно, факт снижения цены на торгах нельзя однозначно интерпретировать как достижение экономии, полученной в результате проведения торгов;

- 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 (либо поставка товара, выполнение работы, оказание услуги с лучшими потребительскими свойствами без увеличения цены контракта).

11.3. При оценке 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.

Кроме того, можно оценить:

- абсолютный объем экономии (в рублях) за соответствующий период, который рассчитывается как разница между общей суммой НМЦК и стоимостью заключенных контрактов за вычетом стоимости незаключенных контрактов и затрат на организацию и проведение процедур закупок (если такие затраты имеются);

- относительный объем экономии (в процентах) за соответствующий период, который рассчитывается как отношение абсолютной экономии к общей сумме НМЦК.

В зависимости от целей мероприятия определение данных показателей возможно, как в целом по объекту аудита за отчетный период, так и по конкретной закупке (группе закупок).

11.4. В рамках анализа и оценки эффективности расходов на закупки

целесообразно оценивать соблюдение заказчиком принципа обеспечения конкуренции, непосредственно влияющего на эффективность осуществления закупок.

При анализе соблюдения принципа 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 Федерального закона № 44, к общему объему закупок (в стоимостном выражении).

Для оценки данных показателей рекомендуется провести их сравнение со средними по Российской Федерации и (или) региону (информация Росстата или ЕИС).

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

11.5. В ходе мероприятия могут быть установлены следующие действия заказчика, которые могут привести к ограничению конкуренции:

- искусственное укрупнение или дробление объекта закупок (лотов);
- установление при проведении конкурентных процедур необоснованно коротких сроков выполнения обязательств;
- объединение в предмет закупки товаров, работ, услуг технологически и функционально не связанных между собой;
- излишняя детализация объекта закупки.

При выявлении фактов ограничения конкуренции необходимо оценивать структуру контрагентов и возможную их аффилированность.

11.6. Для вывода о неэффективности расходов на закупки должны быть получены доказательства, в т.ч. с использованием критериев оценки эффективности, подтверждающие наличие фактов неэффективного использования бюджетных средств в деятельности объектов аудита в сфере закупок, которые приводят к неэффективному использованию указанных средств.

При этом, при формировании выводов, необходимо учитывать специфику деятельности объекта аудита, структуру его закупок и прочие факторы. Кроме этого, существенное снижение НМЦК в результате той или иной закупки может являться следствием низкого качества ее обоснования.

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

11.7. Ориентировочные критерии определения эффективности закупок приведены в Приложении к Методическим рекомендациям.

12. Оценка результативности бюджетных расходов

12.1. Оценка результативности расходов на закупки осуществляется в рамках исполнения контрактов и включает также анализ соблюдения принципа ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд (ст. 12 Федерального закона № 44).

Результативность измеряется соотношением плановых (заданных) и фактических результатов и включает в себя как определение экономической результативности, так и достигнутого социально-экономического эффекта.

12.2. Экономическая результативность определяется путем сравнения достигнутых и запланированных экономических результатов использования бюджетных средств, которые выступают в виде конкретных товаров, работ, услуг.

Социально-экономический эффект использования бюджетных средств определяется на основе анализа степени удовлетворения муниципальных нужд в части социально-экономического роста и достижения установленных целей осуществления закупок, на которые были использованы бюджетные средства (в том числе влияния муниципальных закупок на удовлетворение потребностей экономики, общества, какой-либо части населения или определенной группы людей).

Оценка социально-экономического эффекта позволяет аргументированно обосновать определенное снижение экономической эффективности за счет участия в закупках, например, субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций, организаций инвалидов.

12.3. При оценке результативности закупки сопоставляются данные о планируемых показателях закупки с фактическими характеристиками товара (работы, услуги).

В рамках документального контроля производится анализ соответствия показателей товара (работы, услуги) установленным требованиям, целям закупки. Анализируются документы, содержащие требуемые характеристики товара (работы, услуги), такие как планы-графики закупок, извещения (документация) о закупке, условия контрактов и др., а также документы, подтверждающие поступление товара (выполнение работ, оказание услуг) и их фактические характеристики, такие как первичные бухгалтерские документы, техническая документация и т.п.

В рамках фактического контроля могут быть использованы следующие методы: осмотр поставленного товара, результата оказанных услуг, обследование выполненных работ, опрос сотрудников, непосредственно использующих результат закупки, экспертная оценка результата закупки, в том числе посредством проведения экспертиз, и др.

12.4. При оценке результативности закупок следует по возможности

определить, чьи действия (бездействие) привели к не достижению результатов, учитывать наличие (отсутствие) необходимых для осуществления закупок средств и условий, а также зависимость достижения (не достижения) целей закупок от иных факторов, не зависящих от заказчика.

13. Примеры неэффективного и нерезультативного расходования средств

13.1. Расходование бюджетных средств с превышением необходимого (возможного) объема затрат на получение требуемого результата:

- приобретение товаров (работ, услуг) по ценам, значительно превышающим среднерыночные цены, в том числе в результате неправильного применения сметных норм, расценок;
- приобретение товаров (работ, услуг) сверх норм, установленных правилами нормирования в сфере закупок, а также потребности заказчика в товаре (работе, услуге);
- превышение расходов на поддержание объектов в состоянии, пригодном к эксплуатации, над стоимостью приобретения и эксплуатации новых аналогичных объектов;
- оплата работ (услуг), которые могли бы быть выполнены силами заказчика в рамках исполнения его сотрудниками должностных обязанностей.

13.2. Расходование средств без достижения требуемого (заявленного) результата:

- приобретение товаров, работ, услуг, необходимость в которых отсутствует или наступит по истечении значительного промежутка времени с момента закупки;
- оплата выполненных работ, оказанных услуг, поставленных товаров, не соответствующих целям и задачам муниципальных программ;
- неиспользование приобретенного имущества в течение длительного времени (в течение года) по различным причинам (отсутствие специалистов, необходимых для эксплуатации имущества; отсутствие средств, необходимых для ввода объектов в эксплуатацию; отсутствие средств на ремонт, приобретение расходных материалов; некомплектность и т. п.);
- приемка и оплата товара, работ, услуг, не соответствующих установленным характеристикам по условиям муниципального контракта, в том числе невозможность использования закупленного товара из-за несоответствия его потребительских свойств заданным параметрам;
- приемка и оплата фактически непоставленного товара, невыполненных работ, услуг;
- невозможность использования результатов интеллектуальной деятельности, неиспользование или частичное использование полученных результатов интеллектуальной деятельности, а также невостребованность результатов проектно-изыскательских, опытно-конструкторских и научно-исследовательских работ, а также приостановление проектных работ, строительства или консервация объектов;
- уничтожение результатов работ последующими работами;

- уменьшение количества и (или) ухудшение качества поставляемого товара, объема выполняемых работ, услуг при неизменной цене муниципального контракта.

13.3. В качестве примеров обстоятельств, способствующих неэффективному использованию бюджетных средств, также могут рассматриваться:

- включение в контракты условий об авансовых платежах в размере, не предусмотренном нормативными правовыми актами, неприменение механизма поэтапной приемки товаров (работ, услуг) в случаях, когда такой механизм установлен;

- неприменение мер ответственности к поставщику (подрядчику, исполнителю) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом;

- оплата штрафных санкций, государственных пошлин, судебных расходов вследствие нарушения заказчиком контрактных обязательств;

- возмездное устранение недостатков товаров (работ, услуг) в период действия гарантийных обязательств;

- не проведение проверки достоверности информации, представленной участником закупки в составе заявки.

Раздел III. Заключительный этап

14.1. На заключительном этапе обобщается полученная информация, выявляются системные нарушения и проблемы, разрабатываются рекомендации по устранению выявленных нарушений и недостатков.

В зависимости от вида и специфики мероприятия оформляется акт, заключение, справка.

14.2. Предложения по результатам аудита закупок могут быть направлены в адрес объекта аудита и/или учредителям иным вышестоящим органам в форме представления или информационного письма.

14.3. Полученная информация по результатам мероприятия систематизируется с целью последующего включения в обобщенную информацию о результатах аудита в сфере закупок в единой информационной системе.

Приложение
к Методическим рекомендациям
«Аудит в сфере закупок»

Критерии определения эффективности закупок

№ п/п	Критерий определения эффективности закупок	Низкая эффективность	Средняя эффективность	Высокая эффективность
1.	Экономия бюджетных средств			
1.1.	Потенциальная экономия бюджетных средств на стадии формирования и обоснования начальных (максимальных) цен контрактов	Установлены существенные расхождения с ценами на однородные товары (работы, услуги) в сторону завышения.	НМЦК в плане графике соответствует средним рыночным ценам (отклонения составляют не более 5% в ту или иную сторону).	Установлено, что НМЦК, предусмотренная планом графиком ниже средних рыночных цен на однородные товары (работы, услуги). Вместе с тем, при проведении мероприятия следует учитывать, что существенное расхождение может являться следствием нарушения при определении НМЦК.
1.2.	Экономия бюджетных средств в процессе осуществления закупок (определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков).	Заключение контракта по НМЦК.	Снижение составило до 10 %.	Снижение составило более 10% Вместе с тем, при существенном снижении цены контракта в ходе проведения процедуры следует учитывать соблюдение требований при обосновании НМЦК.
1.3.	Дополнительная экономия бюджетных средств, полученная по результатам осуществления закупок (определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков) и заключения контрактов	-	-	При наличии данной экономии.

1.4.	Экономия, сложившаяся по результатам исполнения контрактов.	-	-	При наличии данной экономии.
1.5.	Абсолютный объем экономии (в рублях)	Оценку рекомендуется проводить с учетом сравнения полученных значений со средними по Российской Федерации и (или) региону согласно информации, приведенной в ЕИС.		
1.6.	Относительный объем экономии (в процентах)			
2.	Оценка соблюдения заказчиком принципа обеспечения конкуренции (оценивая нижеприведенные показатели 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))			
2.1.	Среднее количество поданных заявок на одну закупку	0-1 заявка	2 заявки	Более 2 заявок
2.2.	Среднее количество допущенных заявок на одну закупку	0-1 заявка	2 заявки	Более 2 заявок
2.3.	Доля закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	более 70%	60-70%	Менее 60%