КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ГОРОДА ОМСКА

СТАНДАРТ

внешнего муниципального финансового контроля

«Осуществление аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг»

(утвержден Постановлением Коллегии Контрольно-счетной

палаты города Омска, протокол от 25.12.2020 № 29,

вводится в действие с 01.01.2021)

г. Омск

2020 год

Содержание

1. Общие положения 3

2. Содержание аудита в сфере закупок 3

3. Порядок проведения аудита в сфере закупок 5

4. Использование результатов аудита в сфере закупок 6

5. Методические основы аудита в сфере закупок 7

1. Общие положения

1.1. Стандарт внешнего муниципального финансового контроля «Осуществление аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг» (далее – Стандарт) разработан в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», 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-ФЗ), Положением о Контрольно-счетной палате города Омска, утвержденным Решением Омского городского Совета от 10.10.2001 № 409 (далее – Положение о КСП г. Омска), а также общими требованиями к стандартам внешнего государственного и муниципального контроля для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, утвержденными Коллегией Счетной палаты Российской Федерации.

1.2. Целью Стандарта является установление особенностей подготовки, проведения и использования результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, в ходе которых осуществляется аудит в сфере закупок товаров, работ, услуг (далее – аудит в сфере закупок).

1.3. Задачами Стандарта являются определение цели, предмета и объектов аудита в сфере закупок контрольных либо экспертно-аналитических соответствующих мероприятий, способы получения необходимой информации и материалов, содержания формируемых документов, случаев направления документов для принятия мер по результатам мероприятий, порядка формирования и размещения обобщенной информации об аудите в сфере закупок, а также методических подходов к осуществлению аудита в сфере закупок.

1.4. При осуществлении аудита в сфере закупок применяются общие требования к подготовке, проведению и использованию результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, установленные Регламентом КСП г. Омска и стандартами внешнего муниципального финансового контроля КСП г. Омска, если иное не установлено настоящим Стандартом.

1.5. Основные понятия, используемые в настоящем Стандарте, соответствуют понятиям, установленным статьей 3 Федерального закона № 44-ФЗ.

2. Содержание аудита в сфере закупок

2.1. Аудит в сфере закупок – вид внешнего муниципального финансового контроля, осуществляемого КСП г. Омска в соответствии с полномочиями, установленными статьей 98 Федерального закона № 44-ФЗ, пунктом 9 части 1 статьи 10 Положения о КСП г. Омска.

2.2. Целью аудита в сфере закупок является проверка, анализ, оценка и предоставление получателям результатов внешнего муниципального финансового контроля обобщенной информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки товаров, работ, услуг.

2.3. Задачами аудита в сфере закупок являются:

- сбор, проверка, анализ и оценка информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки товаров, работ, услуг по планируемым к заключению, заключенным и (или) исполненным контрактам;

- анализ и оценка системы управления контрактами (организационных структур, функции которых связаны с планированием и осуществлением закупок, контролем в сфере закупок);

- обобщение результатов осуществления мероприятий по аудиту в сфере закупок, установление причин и последствий выявленных отклонений, нарушений и недостатков, подготовка предложений по их устранению и недопущению, а также по совершенствованию контрактной системы;

- сбор, анализ и систематизация информации об устранении установленных нарушений и недостатков, их причин и последствий, а также реализации предложений по совершенствованию контрактной системы.

2.4. Предметом аудита в сфере закупок является деятельность заказчиков, иных органов (организаций), связанная с использованием средств бюджета города Омска и иных средств на закупки товаров, работ, услуг, и осуществляемая в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации и иных нормативных актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее - законодательство о контрактной системе).

2.5. При проведении внешнего муниципального финансового контроля может анализироваться деятельность заказчиков по использованию на закупки товаров, работ, услуг иных средств, осуществляемая в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», а также деятельность иных юридических лиц при предоставлении им в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, средств из бюджета города Омска. Соответствующая деятельность может анализироваться в ходе аудита в сфере закупок, если это необходимо для достижения его цели (например, при использовании заказчиками в соответствующей сфере разных правовых режимов закупок, либо при оценке правомерности и обоснованности выбора соответствующего способа выделения средств и правового режима закупок).

2.6. В процессе проведения аудита в сфере закупок оценке подлежат, в том числе выполнение условий контрактов по срокам, объему, цене, количеству и качеству приобретаемых товаров, работ, услуг, а также порядок ценообразования и эффективность системы управления контрактами.

При анализе и оценке порядка организации закупочной деятельности объекта аудита (контроля) могут рассматриваться вопросы централизации и совместного осуществления закупок, полноты правового регулирования, достаточности кадрового и материально-технического обеспечения деятельности соответствующих организационных структур.

2.7. Объектами аудита в сфере закупок являются органы местного самоуправления и муниципальный орган города Омска, муниципальные учреждения и иные юридические лица (с учетом их функций в контрактной системе), на которые распространяются полномочия КСП г. Омска*.*

3. Порядок проведения аудита в сфере закупок

3.1. Планирование аудита в сфере закупок осуществляется в ходе подготовки проекта годового плана работы КСП г. Омска. Аудит в сфере закупок может включаться в план работы в качестве отдельных контрольных или экспертно-аналитических мероприятий либо осуществляться в ходе контрольных или экспертно-аналитических мероприятий, предметы которых включают закупку товаров, работ, услуг.

3.2. Основными источниками информации для аудита в сфере закупок являются документы объекта аудита в сфере закупок, общедоступные документы (данные) из единой информационной системы в сфере закупок (официальный сайт zakupki.gov.ru), региональных и муниципальных информационных систем, сборники и базы данных государственной статистической отчетности, сведения с электронных площадок (сайты, на которых проводятся электронные аукционы) и официальных сайтов органов местного самоуправления, заказчиков и производителей (поставщиков).

3.3. Осуществление аудита в сфере закупок в камеральной форме, на основании общедоступных данных и полученной по запросам информации возможно, если это позволяет достичь цели соответствующего контрольного или экспертно-аналитического мероприятия. Выездные проверки в служебных помещениях заказчиков или иных органов (организаций) проводятся в случаях, когда требуется ознакомиться с большим объемом информации (документов и материалов), опросить должностных лиц, проанализировать фактически поставленные товары, выполненные работы, оказанные услуги, способы и условия их приобретения и использования и т.п.

3.4. В актах, отчетах и (или) заключениях, составленных по результатам аудита в сфере закупок, следует дать общую характеристику закупок соответствующего заказчика (заказчиков) (в частности, состав и количество основных закупаемых товаров, работ, услуг; объемы используемых на закупки средств; количество заключенных контрактов; используемые правовые режимы и способы закупок). Также дается общая характеристика системы управления закупками, правовых актов и иных документов, определяющих цели и объекты закупок в соответствующей сфере деятельности.

3.5. В случае если закупка товаров, работ, услуг не является единственным предметом соответствующего контрольного или экспертно-аналитического мероприятия, информация о результатах аудита в сфере закупок приводится в отдельном разделе акта, отчета и (или) заключения. В случае если размещение информации о деятельности объектов контроля, связанной с закупками, целесообразно в других разделах, посвященных иным предметам и вопросам контроля, в разделе о результатах аудита в сфере закупок делается ссылка на размещение соответствующей информации в других разделах.

3.6. В актах, иной рабочей документации, отчетах и заключениях приводятся все установленные факты (доказательства), характеризующие (влияющие на) законность, обоснованность, своевременность, результативность, эффективность, целесообразность закупок, а также обобщенная информация об установленных отклонениях, нарушениях, недостатках, их причинах и последствиях и предложения по их устранению, а также по совершенствованию контрактной системы в конкретных сферах и в целом (деятельности соответствующих органов и организаций по правовому регулированию, организации, планированию, осуществлению закупок, использованию их результатов, мониторингу, аудиту и контролю в сфере закупок).

4. Использование результатов аудита в сфере закупок

4.1. Для принятия мер по устранению (предотвращению) установленных в ходе аудита в сфере закупок нарушений и недостатков, их причин и последствий объектам аудита направляются представления, содержащие соответствующие предложения.

В случае установления в ходе аудита в сфере закупок нарушений законодательства и иных нормативных правовых актов о контрактной системе, информация направляется, сообщается в соответствующий контрольный орган в сфере закупок, правоохранительные органы, иные уполномоченные органы для принятия соответствующих мер.

4.2. По результатам проведения контрольных либо экспертно-аналитических мероприятий могут направляться информационные письма о признаках нарушений законодательства о контрактной системе в вышестоящие по отношению к проверенным заказчикам организации.

4.3. Обобщенная информация о результатах проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, в ходе которых осуществлялся аудит в сфере закупок, размещается в единой информационной системе в сфере закупок (на официальном сайте) за определенный период (не реже, чем ежегодно). В единой информационной системе также может размещаться информация по отдельным (наиболее значимым) мероприятиям, в ходе которых осуществлялся аудит в сфере закупок (по мере завершения таких мероприятий).

4.4. В обобщенной информации может указываться:

- перечень или количество контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, в ходе которых осуществлялся аудит в сфере закупок;

- перечень или количество проверенных заказчиков, иных органов и организаций, деятельность которых связана с закупками;

- общая характеристика предмета аудита в сфере закупок (объемы расходов, количество и сумма заключенных и (или) проверенных контрактов);

- общая характеристика установленных отклонений, нарушений и недостатков (общее количество и (или) сумма, примеры наиболее значимых);

- основные причины и последствия установленных отклонений, нарушений и недостатков;

- предложения по устранению (предотвращению) наиболее значимых из установленных нарушений и недостатков, их причин и последствий;

- предложения по совершенствованию контрактной системы в конкретных сферах деятельности заказчиков и (или) в целом.

4.5. Обобщенная информация об осуществлении аудита в сфере закупок за соответствующий период включается в отчет о деятельности КСП г. Омска (в виде отдельного раздела и (или) в составе информации о результатах проведения соответствующих контрольных и экспертно-аналитических мероприятий) и размещается на официальном сайте КСП г. Омска (в составе годового отчета).

5. Методические основы аудита в сфере закупок

5.1. Аудит в сфере закупок направлен на обеспечение государственных и муниципальных нужд, повышение эффективности и результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечение гласности и прозрачности осуществления закупок, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок.

5.2. В ходе контрольного или экспертно-аналитического мероприятия осуществляется проверка, анализ, 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 программы мероприятия.

5.3. Под законностью закупок в настоящем Стандарте понимается соответствие действий (бездействий) заказчиков, поставщиков (подрядчиков, исполнителей), иных участников контрактной системы законодательству о контрактной системе. Проверке, анализу и оценке подлежат организация и планирование закупок, конкретные закупки (контракты), определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), формирование данных единой информационной системы в сфере закупок, действия (бездействия) по правовому регулированию, осуществлению ведомственного контроля в сфере закупок. При этом незаконными (неправомерными) могут быть признаны конкретные действия (бездействия), а не закупка в целом.

При проверке, анализе и оценке законности закупок следует исходить из того, что контрольными органами в сфере закупок, в том числе КСП г. Омска, в рамках выполнения соответствующих полномочий осуществляется контроль за соблюдением законодательства о контрактной системе. Кроме того, осуществляется ведомственный и общественный контроль в этой сфере. Поэтому вопросы соблюдения законодательства должны быть увязаны с целью аудита (анализ и оценка результатов закупок) и рассматриваться КСП г. Омска в случае выявления признаков не достижения целей осуществления закупок или ненадлежащей эффективности (экономности, результативности) произведенных расходов.

5.4. Под целесообразностью закупок в настоящем Стандарте понимается соответствие объекта закупки и результатов его использования целям, задачам, функциям и полномочиям заказчиков, возможность достижения целей закупок при выбранных характеристиках объекта закупок.

5.5. Под обоснованностью в настоящем Стандарте понимается соответствие объекта закупки, начальной (максимальной) или фактической цены контракта требованиям законодательства Российской Федерации о контрактной системе, правилам нормирования, в том числе наличие обоснования осуществления закупки, ее объема (количества), соответствие требованиям к качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам закупаемых товаров, работ, услуг, их необходимости.

При проверке, анализе и оценке обоснованности закупок следует исходить из перечня характеристик закупки, которые подлежат обоснованию, а также подходы к их обоснованию. Объекты закупки обосновываются ее целями, определяемыми муниципальными программами и иными документами стратегического планирования, функциями и полномочиями заказчиков, а также натуральными и (или) стоимостными нормативами (нормами, требованиями) в сфере закупок. Цена контракта обосновывается посредством применения соответствующих методов ее определения с учетом методических рекомендаций по их применению. Одним из вопросов оценки также может быть достаточность установленных нормативов в сфере закупок для обеспечения деятельности заказчиков, либо их избыточность (обоснованность нормативов).

5.6. Под своевременностью закупок в настоящем Стандарте понимается планирование закупок, заключение контрактов и выполнение их условий в установленные сроки, обеспечивающие своевременное достижение целей и результатов закупок (выполнение функций и полномочий заказчиков).

При определении надлежащих сроков осуществления закупок необходимо учитывать продолжительность производственного цикла и сезонность производства, сроки процедур выделения средств и осуществления закупок, риски обжалования произведенных закупок, нарушения сроков поставщиками (подрядчиками, исполнителями), необходимости устранения недостатков поставленных товаров, работ, услуг, а также планируемые и фактические сроки начала деятельности, в ходе которой будут использоваться результаты закупок. Приемка товаров (работ, услуг) должна быть завершена до установленного срока начала соответствующей деятельности. При этом должны быть минимизированы сроки хранения и потери при хранении товаров (результатов работ, услуг).

5.7. Под результативностью закупок в настоящем Стандарте понимается достижение заданных результатов и установленных целей закупок, в том числе выполнение планов-графиков закупок и условий контрактов. Результативность измеряется соотношением плановых (заданных) и фактических результатов. Непосредственным результатом закупок является поставка (наличие) товаров, выполнение работ, оказание услуг, установленного состава, количества, качества и других характеристик. Конечным результатом (целью) 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.

5.8. При проверке, анализе и оценке результативности и своевременности закупок может осуществляться выборочный контроль выполнения условий контрактов в части соблюдения сроков исполнения обязательств сторон контракта, соответствия количества, качества и иных характеристик приобретаемых товаров, работ, услуг положениям контракта и требованиям иных документов. Также оценивается правомерность внесения изменений в контракты и их расторжения, а также соблюдение порядка приемки заказчиком поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг, в том числе в части проведения экспертизы результатов исполнения контракта, привлечения экспертов и экспертных организаций. В случае поставки некачественных товаров, работ, услуг, нарушения иных условий контрактов со стороны поставщиков (подрядчиков, исполнителей), проверяется применение заказчиком соответствующих мер ответственности.

5.9. Под эффективностью закупок в настоящем Стандарте понимается достижение целей и результатов закупок с использованием наименьшего объема средств или достижение наилучшего результата закупок с использованием выделенного объема средств.

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

потенциальная экономия бюджетных и иных средств определяется при анализе формирования и обоснования начальных (максимальных) цен контрактов;

экономия бюджетных и иных средств, полученная в процессе определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков);

экономия бюджетных и иных средств, полученная при исполнении контрактов за счет снижения их цены без изменения предусмотренных контрактом количества товара, объема работы или услуги, качества иных условий контракта;

дополнительная экономия, определяемая расчетом в качестве дополнительной выгоды, в том числе за счет закупок инновационной и высокотехнологичной продукции (дополнительный сервисные услуги, более высокие качественные характеристики и функциональные показатели продукции, более низкие последующие эксплуатационные расходы, более длительный срок гарантийного обслуживания и др.).

Эффективность (плановая и фактическая) измеряется соотношением количественных показателей результатов и объема средств либо иных ресурсов, используемых для их достижения.

В процессе анализа эффективности расходов на закупки оцениваются отдельные процессы и система закупок объекта аудита в целом, определяется степень ее влияния на эффективность расходования бюджетных и иных средств, анализируется фактическое использование приобретенных товаров, работ, услуг.

Определяются наличие, надежность и результативность функционирования ведомственного контроля в сфере закупок, его способность обеспечивать в должной мере достижение запланированных результатов использования бюджетных и иных средств.

Для вывода о неэффективности закупок должны быть получены доказательства того, что существует (существовала) возможность закупки идентичных или однородных товаров, работ, услуг по меньшей цене либо закупки товаров, работ, услуг с более высокими характеристиками по такой же или меньшей цене. При наличии доказательств неиспользования приобретенного имущества по прямому назначению в течение длительного времени также может быть сделан вывод о неэффективности закупок. Кроме того, может проводиться анализ условий транспортировки и хранения закупаемых товаров, результатов работ, услуг (в части обеспечения их сохранности, отсутствия излишних запасов), способов использования результатов закупок в деятельности заказчиков (в части влияния на достижение целей и результатов указанной деятельности, отсутствия избыточных потребительских свойств). Следует также учитывать распределение результатов закупок во времени (необходимость, наличие и срок гарантии, возможность сокращения будущих эксплуатационных затрат).

Анализ и оценка эффективности осуществляются с учетом положений стандарта, регулирующего осуществление аудита эффективности использования муниципальных средств.

5.10. Под системой управления контрактами (закупками) в настоящем Стандарте понимаются государственные (муниципальные) органы и организации (их подразделения и должностные лица), функции и полномочия которых связаны с планированием, осуществлением закупок, а также контролем в сфере закупок. При анализе и оценке системы управления закупками могут рассматриваться вопросы централизации и совместного осуществления закупок, современности создания, полноты правового регулирования, достаточности кадрового и материально-технического обеспечения деятельности соответствующих организационных структур. Также оценивается законность действий (бездействия) соответствующих организационных структур, их влияние на обоснованность, своевременность, результативность, эффективность, целесообразность и реализуемость закупок.

5.11. Конкретный набор анализируемых в ходе аудита в сфере закупок вопросов (изучаемых документов и материалов, проверяемых органов и организаций) определяется участниками проведения соответствующего контрольного или экспертно-аналитического мероприятия исходя из сроков проведения мероприятия, значимости и существенности ожидаемых выводов, содержания и особенностей деятельности объектов аудита и используемых в их деятельности закупок, а также результатов ранее проведенных мероприятий (выявленных рисков, установленных нарушений и недостатков). С учетом предмета мероприятия, целей и методов его проведения аудита в сфере закупок может осуществляться в отношении планируемых и (или) осуществляемых закупок, заключенных и (или) исполненных контрактов (в том числе в отношении отдельных этапов осуществления закупок и исполнения контрактов).

Юрисконсульт КСП г. Омска

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ О.Ю. Фадеева