Докладчик: Л.И. Трифонова-Горустович

 **«Требования законодательства и методология аудита в сфере закупок муниципального контрольно-счетного органа»**

**I. ВВЕДЕНИЕ**

***Добрый день, уважаемые коллеги!***

Я благодарю Вас за то, что в сезон отпусков, в самое теплое время года вы нашли время и силы приехать, чтобы обсудить осуществление одного из полномочий органов внешнего финансового контроля.

**Темой моего доклада является - «Требования законодательства и методология аудита в сфере закупок муниципального контрольно-счетного органа».**

Начиная с февраля 2011 года, с вступлением в действие базового федерального закона №6-ФЗ нормативно-правая база была серьезно обновлена, причем с единственной целью - повысить качество управления общественными финансами.

Одним из таких актов стал Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее по уже общепринятому сокращенно Закон № 44-ФЗ или Закон о контрактной системе).

В данном Законе сделан акцент на усилении контроля за соблюдением заказчиками установленных законодательством требований, но для нас, контрольно-счетных органов, важна законодательно установленная необходимость (обязанность) осуществления аудита в сфере закупок. СЛАЙД 2

Закон о контрактной системе сменил Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Напомню, что 94-ФЗ который регулировал только **процедуры размещения** муниципального заказа, а, соответственно, контроль КСО осуществлялся лишь с момента заключения контракта. СЛАЙД 3

Новый Закон № 44-ФЗ охватывает взаимосвязанные этапы прогнозирования, планирования и осуществления закупок (включая непосредственное исполнение контрактов). Кроме этого, Законом о контрактной системе предусмотрена многоуровневая система контроля, в том числе на этапах планирования и осуществления закупок, а также институт общественного контроля, введен мониторинг закупок и аудит эффективности. СЛАЙД 4

Законом № 44-ФЗ в сфере закупок определены виды контроля:

 - контроль, осуществляемый органами, уполномоченными на контроль различных уровней;

- муниципальный финансовый контроль (в т.ч. осуществляемый органами внутреннего муниципального финансового контроля);

- *контроль в сфере закупок, осуществляемый заказчиком* - на слайде вы его не найдете – сам над собой заказчик не надзирает – он контролирует исполнение обязательств контрагента на основе норм контракта;

- ведомственный контроль;

 и общественный контроль.

Обращаю внимание, что Федеральное казначейство в схеме указано дважды: первый раз – как казначей, второй – как контрольный орган. Согласно указу Президента РФ, с 2017 года Федеральное казначейство является правопреемником Росфиннадзора в части контрольных полномочий.

Иными словами, если в муниципальном заказе финансирование определено из федерального бюджета, то, соответственно, его исполнение в части федеральных денег вправе контролировать Федеральное казначейство.

Еще раз в этой схеме «перекрестного» контроля закупок для КСО внешнего финансового контроля важно то, что Законом о контрактной системе прямо прописано полномочие, которое отсутствует в БК РФ и 6-ФЗ – осуществление аудита в сфере закупок. СЛАЙД 5

В чем актуальность и важность этого полномочия?

**Только Законом о контрактной системе контрольно-счетным органам предоставлены права по проверке расходов на закупки и определение адекватности затраченных средств достигнутому результату. До этого все выводы КСО о качестве и порядке размещения закупок являлись «частным мнением» специалиста КСО, а не оценкой контрольного органа.**

По сути цель остается неизменной: оценить желаемый и полученный результат с точки зрения произведенных затрат или недостижение результата в связи с завышенными «желаниями», либо отсутствием расходов при наличии средств, либо недостатке финансирования.

Это знакомое КСО поле деятельности – контроль расходов на мероприятия (в том числе программные) или их эффективность (как расходов, так и мероприятий).

|  |
| --- |
| СЛАЙД 6 В Законе №44-ФЗ под **аудитом в сфере закупок** понимается вид внешнего **муниципального** контроля со стороны КСО, целями которого являются: |
| 1. оценка обоснованности планирования закупок (законность/ своевременность),
 |
|  | 1. оценка эффективности закупок, оценка результативности расходов на закупки (анализ и оценка результатов закупок – объема полученного по заказу и затраченных средств по избыточности или экономности);
 |
|  | 1. оценка достижения целей осуществления закупок\*\*\*.

\*\*\* с точки зрения достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных муниципальными программами; ИЛИ с точки зрения выполнения функций и полномочий муниципальных органов, *за исключением выполняемых в соответствии муниципальными программами функций и полномочий.*  |

При всей видимой внятности нормы ст. 98 и ст. 13 цели аудита закупок в таком виде лично мне кажутся более понятными.

Судя по построению нормы ст. 13 Закона №44-ФЗ можно подумать, что законодатель указал на разницу при оценке закупок действий органов местного самоуправления при расходах на муниципальные программы с расходами «на себя любимых».

 На самом деле подход при эффективности и результативности аудита закупок единый, и различие в оценке результатов закупок в том, что оценивать программу по срокам, объемам, индикаторам проще, а вот обеспечение функций ОМС – постоянных, с учетом требований законодательства и его изменений, весьма сложно – почва спорная, а потому требуется время, чтобы договориться о критериях оценки как гарантии качества аудита закупок и не смешивать эффективность муниципальных программ и текущей деятельности ОМС по вопросам местного значения.

О понятиях не спорят - о них договариваются. **Под аудитом закупок мы будем понимать** как самостоятельное мероприятие, так и «точечный» анализ предмета аудита в рамках проводимых контрольных мероприятий в отношении заказчиков.

Признаться, я слабо представляю полезность аудита закупок в чистом виде, как отдельного контрольного мероприятия (КМ) со стороны МКСО у какого-либо ГРБСа. Идти таким путем - за деревьями леса можно и не увидеть. Либо надо располагать серьезными ресурсами или наработанными шаблонами, либо специальным программным комплексом.

Понятно, что аудит как отдельное КМ должен охватывать все этапы деятельности заказчика в сфере закупок по каждому муниципальному контракту, который является предметом анализа, проверки и оценки, в том числе:

а) этап планирования закупок товаров (работ, услуг),

б) этап осуществления закупок,

в) этап заключения и исполнения контракта.

НО! Внешний контроль имеет свою специфику – аудит закупок нам интересен от фактических данных в сравнении с нашими «общественными/публичными» и нормативно-сформулированными «желаниями».

То есть шерстить сплошным порядком все контракты по этапам планирования и осуществления закупок – для чистой совести хорошо, для эффективности использования временных ресурсов – нет. Процедурные вопросы до исполнения контракта – идейно «чужая» контрольная «грядка».

Уверена, что спектр задач и поручений МКСО со стороны «всех законодательно имеющих право в лице ОМС, прокуратуры и простых граждан с обращениями» настолько обширен, что подменять собой контрольные органы из рассмотренной нами схемы нет никакой необходимости.

**Но** **если установленный вами факт свидетельствует о том, что общественный интерес не удовлетворен, а деньги потрачены или НЕ ПОТРАЧЕНЫ, то именно связанные с ним расходы и действия должны быть рассмотрены через призму аудита закупок**.

Вы спросите меня про ПЛАНИРУЕМЫЕ ЗАКУПКИ – аудит планируемых расходов.

Давайте будем честны, при определении в проектах бюджетов таких расходов вы в рамках других полномочий обозначите свое согласие либо несогласие.

В настоящее время аудировать планируемые закупки у МКСО практически нет ресурсов в виде специально подготовленных людей, программного обеспечения (работа с открытыми источниками наугад трудозатратно), но главное отсутствуют наработанные механизмы взаимодействия с ОМС, связанные с «неодобрением» МКСО заявленных в планах закупок.

Думается, это дело времени и веры – общими усилиями все механизмы и программные средства, соответствующие интернет-ресурсы рано или поздно адаптируются и наработаются.

При этом успешность проведения контрольных процедур аудита предполагает четкое понимание контролером логики действий по достижению поставленных перед ним целей и задач; последовательности осуществления процедур контроля и аудиторской проверки; типичных ошибок и «подводных камней» в работе заказчиков, комиссий по осуществлению закупок и контрактных служб. То есть предполагается платное/бесплатное обучение по 44-ФЗ или самоподготовка (самообразование) в данной сфере посредством текста закона, статей в периодике, судебных решений и решений ФАС.

Таким образом, аудит в сфере закупок - контрольный инструмент, который определяет достижение заявленной цели и обеспечивает повышение эффективности, результативности осуществления закупок, обеспечивает гласность и прозрачность расходов, предотвращает коррупцию и иные злоупотребления в указанной сфере.

**МЕТОДОЛОГИЯ АУДИТА В СФЕРЕ ЗАКУПОК**

Следует отметить, что многие КСО до начала проведения аудита в сфере закупок утвердили методические материалы (методические рекомендации и стандарты внешнего муниципального финансового контроля).

Основу этих документов составили Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок, утвержденных Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 21.03.2014  №  15К (961).

С 2015 года для разработки своих методических материалов МКСО стали применять Стандарт финансового контроля (типовой) «Проведение аудита в сфере закупок», утвержденного решением Президиума Союза МКСО (протокол от 18.12.2014, п.12.1).

И с 2016 года в помощь муниципальным КСО Волгоградской области был разработан Стандарт внешнего муниципального финансового контроля (типовой) «Проведение аудита в сфере закупок», утвержденный решением Президиума АКСО ВО от 27.01.2016, протокол №1).

Наряду с этим в рамках подготовительных мероприятий по проведению аудита предусматривалось обучение должностных лиц КСО на курсах повышения квалификации. К сожалению, осуществить это смогли не все КСО. Основная причина понятна – отсутствие денежных средств.

Америки не открою, сказав, что вышеуказанные материалы устанавливают нормы, общие правила и требования, которые должны выполняться сотрудниками КСО при организации и проведении аудита для обеспечения муниципальных нужд.

СЛАЙД № 7. По своей структуре методологические материалы состоят из идентичных разделов, таких как:

- общие положения;

- содержание аудита в сфере закупок;

(дается понятие «аудита в сфере закупок», цели и задачи аудита, его предмет и объекты, пределы полномочий КСО по проведению аудита)

- источники информации для проведения аудита в сфере закупок;

(изложен максимально возможный перечень источников информации, которые рекомендованных к использованию)

- этапы проведения аудита в сфере закупок;

(традиционные: подготовительный; основной и заключительный этап)

- формирование и размещение обобщенной информации о результатах аудита в единой информационной системе в сфере закупок.

(Установление нарушений и недостатков, подготовка предложений по их устранению и размещение информации на официальном сайте zakupki.gov.ru)

Остановимся чуть подробнее на методике проведения аудита в сфере закупок на примере известного вам типового Стандарта, утвержденного Президиумом АКСО ВО в январе текущего года

1. **ЗАДАЧИ, ПРЕДМЕТ И ОБЪЕКТЫ АУДИТА**

***Напоминаю, что мы с термином определились:***

***Аудит в сфере закупок*** - вид финансового контроля, осуществляемого муниципальным КСО, в ходе которого проводится анализ и дается оценка результатов закупок, достижения целей закупок, определенных статьей 13 Федерального закона №44:

полнота и своевременность реализации мероприятий муниципальныых программ;

либо выполнение функций и полномочий муниципальных органов.

СЛАЙД № 8.

***Целями аудита в сфере закупок*** являются оценка 1) законности, 2) целесообразности, 3) обоснованности закупок (включая обоснованность цены закупки), 4) результативности и 5) эффективности осуществления указанных закупок.

При этом оценке подлежат выполнение условий контрактов по срокам, объему, цене, количеству и качеству приобретаемых товаров, работ, услуг, а также порядок ценообразования и эффективность системы управления контрактами.

**Соответственно из заявленных целей академически следуют задачи, которые вы видите на слайде.**

По сути первая задача – привычное всем изучение расходов.

Если результат полученного по контракту «не тот» или нет результата, или нет расходов, а контракт и его исполнение контрагентом есть, то возникает вторая задача – выявить причины полученных результатов и указать на нарушения и недостатки.

***Очевидно, что контролер (МКСО) самостоятельно принимает решение аудитом охватить все*** этапы деятельности заказчика по закупкам (планирования, определения поставщика, заключения и исполнения контракта), либо отдельные этапы.

 Кроме того, понятно, что аудит может осуществляться выборочно в отношении отдельных муниципальных контрактов.

***Предмет аудита -*** *процесс расходования средств бюджета муниципального образования*, направляемых на закупки в соответствии с требованиями законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

***Раз предмет аудита – процесс, то проверяются и оцениваются действия заказчика:***

По организации и планированию закупок;

Далее – вправе ли, обоснованно и целесообразно ли потратили *(законность, своевременность, обоснованность, целесообразность расходов)*;

Каковы результаты использования бюджетных средств (какие бонусы при закупке в виде наличия, качества или экономии *(эффективность и результаты использования средств)*;

Кроме того, изучаем систему ведомственного контроля Заказчика (если в этом есть необходимость);

**и самое последнее** - изучаем контроль исполнения процедур и условий контрактов самого Заказчика.

***Объектами аудита (контроля) в сфере закупок*** являются органы местного самоуправления, муниципальные казенные учреждения, другие организации, на которые распространяются контрольные полномочия контрольно-счетных органов.

В любом Стандарте/методичке вы найдете, что по 44-ФЗ контролером в рамках мероприятий оцениваются деятельность самих заказчиков, деятельность контрактного управляющего, формируемых ими контрактных служб и комиссий по осуществлению закупок, привлекаемых ими специализированных организаций (при наличии), экспертов, экспертных организаций, а также контрольная работа заказчика и системы ведомственного контроля.

Аудит как контрольное или экспертно-аналитическое мероприятие может быть проведен в соответствии с утвержденными в контрольно-счетном органе стандартами. Либо –такая «подстраховочка» в борьбе с объять необъятное - путем применения его отдельных элементов.

Здесь с учетом вашей самостоятельности при утверждении Стандартов необходимо определиться с подходами – либо в Стандарте необходимый минимум, и он выглядит иначе, чем типовой, и со временем корректируется, либо принимается на все случае жизни максимально возможный объем – копия ТИПОВОГО. Но есть нюанс – нужно учитывать, что всякий раз, когда результаты аудита будут под микроскопом рассматривать правоохранители, вы будете вынуждены долго и терпеливо объяснять, почему использовали выборочно элементы аудита по Стандарту, а не применили его в целом как есть.

***Итак, итогом аудита должна стать*** оценка уровня обеспечения муниципальных нужд с учетом затрат бюджетных средств, в том числе обоснованность планирования закупок, и обоснованность цены закупки, результативность и ее эффективность.

 При этом оцениваем сроки, выполненный объем (количество товаров, работ, услуг) и качество, цена контрактов, а также порядок ценообразования и эффективность системы управления контрактами.

**2. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОВЕДЕНИЯ АУДИТА В СФЕРЕ ЗАКУПОК – вопрос, который подробнейшим образом изложен в указанных Стандартах. Не буду детализировать**

При проведении аудита рекомендуется использовать следующиеосновные (более подробно источники информационного обеспечения приведены в Стандарте) 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;

4) единая информационная система в сфере закупок, в том числе документы, утвержденные заказчиком и подлежащие размещению в единой информационной системе в сфере закупок (до момента ввода единой информационной системы в сфере закупок - на официальном сайте zakupki.gov.ru

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) информация о закупочной деятельности, размещенная на сайте www.zakupki.gov.ru;

9) 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 и иные документы, подтверждающие, что закупленные объектом аудита (контроля) товары, работы и услуги достигли конечных потребителей, в интересах которых осуществлялась закупка;

10) результаты предыдущих проверок соответствующих контрольных и надзорных органов;

11) информация о выявленных нарушениях законодательства о контрактной системе, полученная от правоохранительных органов в рамках реализации соглашений о взаимном сотрудничестве;

12) электронные базы данных органов исполнительной власти;

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

14) 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.

В ходе проведения аудита закупок могут использоваться одновременно несколько источников информации, имеющих непосредственное отношение к предмету и объекту аудита (контроля).

**Сразу перейдем по структуре к ЭТАПАМ, ПОРЯДКУ И ПРОЦЕДУРЕ ПРОВЕДЕНИЯ.** СЛАЙД № 9

***Аудит*** *в* ***сфере закупок включает в себя три этапа:***

- подготовительный;

- основной;

- заключительный.

***Подготовительный этап аудита в сфере закупок***

На подготовительном этапе аудита в сфере закупок осуществляется предварительное изучение предмета и объектов аудита (контроля), анализ их специфики, сбор необходимых данных и информации, по результатам которых подготавливается план проведения мероприятия (в зависимости от формы проводимого мероприятия – рабочий план, план-задание либо др.).

***Анализ специфики предмета и объекта аудита***

Изучение специфики предмета и объекта аудита (контроля) необходимо для определения вопросов проверки, методов ее проведения, анализа и выбора критериев (показателей) оценки предмета и объекта аудита (контроля), а также для подготовки плана проведения мероприятия по аудиту в сфере закупок.

При проведении данной работы рекомендуется:

сформировать перечень нормативных правовых актов, применяемых при проведении закупок с учетом специфики предмета и объекта аудита (контроля);

определить источники информации для проведения аудита в сфере закупок, осуществить сбор и провести предварительный анализ необходимой информации о закупках;

разработать план проведения мероприятия, включающий перечень изучаемых объектов, вопросы для изучения деятельности каждого объекта, источники получения информации, распределение проверяющих по конкретным вопросам и объектам изучения, сроки изучения вопросов и представления материалов;

определить возможные риски неэффективного использования бюджетных средств.

Результаты изучения специфики предмета и объекта аудита (контроля) могут фиксироваться в рабочей документации и содержать соответствующие аналитические и иные материалы, служащие обоснованием для выбранных целей аудита в сфере закупок, вопросов проверки, методов ее проведения, методов сбора фактических данных и информации.

***Сбор данных и информации из открытых источников***

Сбор данных и информации на подготовительном этапе осуществляется путем анализа и оценки информации о закупках объектов аудита (контроля) в открытых информационных системах, а также изучения документов и материалов, имеющих отношение к предмету аудита в сфере закупок, из других открытых источников.

Под этим мы понимаем - единую информационную систему в сфере закупок, официальный сайт zakupki.gov.ru, электронные торговые площадки, официальные сайты контрольных органов в сфере закупок, официальные сайты объектов аудита (контроля), данные государственной статистики).

**При сборе данных и информации из открытых источников следует:**

организовать процесс, чтобы заключения и выводы по итогам аудита в сфере закупок, сделанные на основе собранных аудиторских доказательств, были способны выдержать критический анализ (достаточность информации);

определить достоверность и полноту информации для использования при последующей оценке законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки (достоверность информации).

***Формирование плана проведения мероприятия внешнего муниципального финансового контроля в форме аудита в сфере закупок.***

На основе результатов предварительного изучения объекта аудита (контроля) подготавливается план проведения аудита в сфере закупок. Порядок подготовки плана определяется в соответствии с принятыми в контрольно-счетном органе методическими документами по проведению контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

***Основной этап аудита в сфере закупок***

На основном этапе аудита в сфере закупок 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 плана проведения мероприятия.

Порядок оформления документов определяется в соответствии с принятыми в контрольно-счетном органе методическими документами по проведению контрольных и экспертно-аналитических мероприятий (у каждого органа свой).

Основные направления и вопросы аудита в Приложении № 1 к настоящему Стандарту **(не будем на них останавливаться).**

В рамках проверки также 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 разрезе конкурентных способов и с указанием закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Информация о закупках у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) должна анализироваться в разрезе закупок до 100 тыс. рублей и свыше 100 тыс. рублей с указанием обоснования выбора способа осуществления закупки.

***Проверки, анализ и оценка* целесообразности *и обоснованности расходов на закупки***

На данном этапе осуществляется проверка обоснования закупки заказчиком на этапе планирования закупок товаров, работ, услуг при формировании плана закупок, плана-графика закупок, анализ и оценка соответствия планируемой закупки целям осуществления закупок, а также законодательству Российской Федерации и иным нормативным правовым актам о контрактной системе в сфере закупок, которые диктует жизнь и законодательство.

Под ***целесообразностью*** расходов на закупки понимается наличие обоснованных муниципальных нужд, необходимых для достижения целей и реализации мероприятий муниципальных 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 как отдельного мероприятия целесообразно *оценить качество планирования закупок заказчиком*, в том числе путем анализа количества и объема вносимых изменений в первоначально утвержденные план и план-график закупок, а также их ритмичность (равномерное распределение закупок) в течение года.

***Проверка, анализ и оценка своевременности* расходов на *закупки***

На данном этапе осуществляется проверка своевременности расходов на закупки заказчиком с учетом этапов планирования закупок товаров, работ, услуг, осуществления закупок, заключения и исполнения контрактов, анализ и оценка обоснованности сроков закупки, достаточных для исполнения условий контракта с минимальными расходами бюджетных средств и обеспечивающих своевременное достижение целей.

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.

***Проверка, анализ и оценка эффективности расходов на закупки***

На данном этапе осуществляется проверка и анализ эффективности расходов на закупки в процессе планирования закупок товаров (работ, услуг), определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков), заключения и исполнения контрактов.

Под ***эффективностью*** расходов на закупки понимается эффективное применение имеющихся ресурсов, а также обеспечение с учетом соблюдения принципов контрактной системы в сфере закупок лучших условий исполнения контракта (по сравнению с другими участниками закупок) на основе критериев, в том числе указанных в документации о закупке, при одновременном достижении запланированных целей осуществления закупок.

***При оценке эффективности расходов на закупки*** применимы следующие показатели (как в целом по объекту аудита (контроля) 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)) – 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.**

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).

***Проверка, анализ и оценка результативности расходов на закупки***

На данном этапе осуществляются проверка и анализ результативности расходов на закупки в рамках исполнения контрактов.

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.

Оценка результативности расходов на закупки включает в себя как определение экономической результативности, так и достигнутого социально-экономического эффекта.

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 и достижения установленных целей осуществления закупок, на которые были использованы бюджетные средства.

***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 о контрактной системе в сфере закупок.

На данном этапе осуществляются проверка и анализ соблюдения объектом аудита (контроля) законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок на этапах планирования и осуществления закупок.

Необходимо учитывать, что в соответствии со ст. 98 Закона № 44-ФЗ контрольно-счетные органы (далее – КСО) наделены полномочиями по осуществлению аудита в сфере закупок.

При этом ст. 98 Закона № 44-ФЗ предусмотрено, что КСО в пределах своих полномочий осуществляют анализ и оценку результатов закупок, достижения целей осуществления закупок, определенных в соответствии со ст. 13 Закона № 44-ФЗ, достижения своевременности, эффективности и результативности данных расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.

В соответствии со ст. 99 Закона № 44-ФЗ полномочиями по проверке вопросов соблюдения установленных законодательством о закупках процедур размещения заказов наделены органы, осуществляющие контроль в сфере закупок.

Таким образом, вопросы соблюдения законодательства при размещении заказов могут быть рассмотрены КСО лишь в случае выявления фактов недостижения целей осуществления закупок или ненадлежащей эффективности (экономности, результативности) произведённых расходов.

В рамках проводимой работы рекомендуется оценивать, в том числе с точки зрения требований ст. 34 Бюджетного Кодекса РФ по эффективности, результативности и экономность при расходовании бюджетных средств:

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 и экспертных организаций;

работу системы ведомственного контроля в сфере закупок и систему контроля в сфере закупок, осуществляемого заказчиком.

***Выявление признаков незаконных действий***

При выявлении нарушений законодательства о контрактной системе, содержащих признаки административных правонарушений (статьи 7.29, 7.30, 7.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), 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-счетным органом соглашениями о взаимодействии.

 ***Общие вопросы оценки аудиторских доказательств -*** этап, на котором требуется оценить, являются ли:

полученные в ходе аудита в сфере закупок доказательства достаточными и надлежащими;

оценить доказательства с учетом их значимости в целях выявления фактов несоответствия установленным требованиям;

оценить, соответствует ли информация по предмету аудита в сфере закупок по всем существенным вопросам, нормам и требованиям законодательства;

определить, является ли несоответствие требованиям законодательства существенным.

При этом во внимание принимаются значимость соответствующих цифровых показателей, обстоятельства, характер и причина несоответствия, возможные результаты и последствия несоответствия, масштаб или финансовая оценка несоответствия требованиям.

В ходе оценки аудиторских доказательств и формулирования результатов проверки допускается получение письменных объяснений от работников объектов аудита (контроля) в подтверждение полученных аудиторских доказательств.

***Заключительный этап аудита в сфере закупок – обобщение результатов.***

На заключительном этапе аудита в сфере закупок обобщаются результаты проведения аудита, подготавливается отчет (раздел отчета) по проведенному аудиту, в том числе устанавливаются причины выявленных отклонений, нарушений и недостатков.

***Разработка предложений (рекомендаций) по результатам аудита в сфере закупок***

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

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

***Оформление отчета* о *результатах аудита в сфере закупок***

Результаты аудита закупок оформляются в соответствии с требованиями, установленными в действующих в контрольно-счетном органе методических документах по проведению контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Отчет о результатах аудита в сфере закупок должен содержать подробную информацию о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки, выводы и предложения по результатам проведенного мероприятия, включая потенциальные последствия и рекомендации.

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.

Отчет (раздел отчета) о результатах аудита в сфере закупок рекомендуется формировать по примеру структуры, установленной в приложении № 2 к Стандарту.

**3. ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗМЕЩЕНИЯ 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-счетные органы обобщают результаты осуществления деятельности по аудиту в сфере закупок, в том числе устанавливают причины выявленных отклонений, нарушений и недостатков, подготавливают предложения, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок, систематизируют информацию о реализации указанных предложений и размещают в единой информационной системе в сфере закупок обобщенную информацию о таких результатах.

**Обобщенная информация о результатах аудита в сфере закупок ежегодно формируется и размещается в единой информационной системе в сфере закупок (до момента ввода единой информационной системы в сфере закупок - на официальном сайте zakupki.gov.ru).**

**ПРОБЛЕМНЫЕ МОМЕНТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АУДИТА В СФЕРЕ ЗАКУПОК**

СЛАЙД № 10. Представляется, что сам институт аудита в сфере закупок направлен на совершенствование контрактной системы в сфере закупок, однако для полного раскрытия его потенциала необходимо решение ряда проблем.

**Проблема № 1.**

Законодательством о контрактной системе аудит закупок квалифицируется в качестве специфического полномочия контрольно-счётных органов.

В этой связи значимым является **вопрос разграничения статуса и компетенции КСО и органов, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок** (далее - контрольные органы).

Несмотря на формальное разграничение компетенции органов, входящих в систему контроля, предпринятое в рамках норм статьи 99 Федерального закона о контрактной системе, нерешенным практически остается **вопрос «пересечения» контрольных (экспертно-аналитических) мероприятий** в рамках отдельных заказчиков и (или) направлений использования государственных (муниципальных) финансов, поскольку механизм согласования планов проверок или иных аналогичных мероприятий между КСО и контрольными органами не отработан и в законодательстве прямо не регламентирован.

Законодатель помимо КСО и контрольных органов включил в систему контроля также органы, осуществляющие функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов, органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, главные распорядители бюджетных средств (ведомственный контроль), самого заказчика. В этой связи на повестке дня стоит проблема синхронизации и организации непротиворечивого взаимодействия в данной системе. Помним, что на слайде по схеме перекрестный контроль закупок нормативно задуман. Наши коллеги из комитета финансов пояснят детально.

**Проблема № 2.**

**Определение формы аудита закупок.**

Статья 99 Федерального закона о контрактной системе в общем виде определяет для контролирующих органов форму организации контрольной деятельности - плановые и внеплановые проверки.

Органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, также поименованные в статье 99, реализуют закрепленные в части 8 данной статьи функции, руководствуясь своими внутренними стандартами и регламентами.

В то же время норма, **касающаяся аудита закупок (статья 98), содержит лишь описание общих направлений деятельности КСО: экспертно-аналитическая, информационная и иная деятельность посредством проверки, анализа и оценки информации.**

**Проблема № 3.**

Открытым остается **вопрос о мерах реагирования, применяемых по итогам деятельности контрольных органов и КСО.** В силу требований законодательства контрольные органы имеют право осуществлять административное производство. Если контрольные органы выдают обязательные для исполнения предписания и обращаются в суд с требованиями о признании проведенных закупок недействительными, то **КСО не наделены специальными мерами реагирования в рамках аудита закупок, они ограничены лишь подготовкой предложений, направленных на устранение нарушений и недостатков, а также на совершенствование контрактной системы.**

**В случае выявления незаконного неэффективного использования бюджетных средств, что само по себе не является целью аудита закупок, они могут реагировать только в рамках общей компетенции.**

IV. ПРАКТИКА ПРОВЕДЕНИЯ АУДИТА В СФЕРЕ ЗАКУПОК

(опыт регионов)

Аудит в сфере закупок в отношении всех закупок, осуществляемых муниципальными образованиями, КСО чаще всего проводят в форме экспертно-аналитических мероприятий, а в отношении закупок, осуществляемых в определенной сфере – в форме контрольных мероприятий.

Следует отметить, что на практике сложилась возможность осуществления аудита в сфере закупок в форме контрольных мероприятий не только как отдельного мероприятия, но и вместе с финансовым аудитом. В этом случае:

- процесс расходования бюджетных средств в основном неразрывно связан с проведением процедур закупок (за исключением отдельных видов расходов, например, расходов на оплату труда);

- повышается качество проводимого мероприятия, так как осуществляется сбор более полных и достоверных данных о предмете аудита и деятельности объекта аудита, необходимых для формирования надежных доказательств, подготовки правильных и объективных выводов, а также конструктивных предложений;

- для КСО, имеющих небольшую штатную численность, появляется возможность реализовать сразу несколько полномочий в области внешнего муниципального финансового контроля.

На СЛАЙДЕ №11 представлена общая схема, по которой идет практика

Следует отметить, что для качественного результата осуществления контрольного мероприятия по аудиту в сфере закупок особое значение следует уделять изучению предмета и объекта аудита, анализу специфики их деятельности, сбору необходимых данных и информации.

На СЛАЙДЕ №12 отражены недостатки выявляемые аудитом закупок.

Это очень объемная работа, которая позволяет выявить и выработать меры по предотвращению:

- снижения экономии от муниципальных закупок;

- увеличения закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя);

- снижения закупок с использованием конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

- неравномерности осуществления закупок в течение календарного года (большая часть расходов осуществляется в четвертом квартале календарного года);

- возникновения трудностей у заказчиков с реализацией положений Закона о контрактной системе (при наличии образования в сфере закупок работники контрактных служб и контрактные управляющие допускают нарушения законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок).

Причины указанных нарушений и недостатков понятны: СЛАЙД № 13.

Перечисленные недостатки обусловлены прежде всего несоблюдением принципов контрактной системы в сфере закупок, планирования закупок, подготовки документации (извещений) о закупках, организации закупок и выбора способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя), заключения и исполнения контрактов с применением соответствующих мер ответственности.

По результатам проведенного аудита в сфере закупок в первую очередь необходимо обращать внимание на управленческие процессы, которые должны способствовать ориентированию бюджетных расходов не на традиционное финансирование, а на достижение целевых результатов, связанных с развитием муниципального образования в целом.

При этом очень важно, чтобы результаты аудита в сфере закупок своевременно оказывались на официальном сайте РФ в сети «Интернет», где размещается информация о заказах на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг. Такая информация, как правило, представляется в обобщенном виде следующим образом:

- общая характеристика мероприятий;

- выявленные нарушения;

- установленные причины;

- представления и обращения предложения по устранению недостатков

В то же время следует отметить, что не всем КСО удается разместить результаты аудита в сфере закупок в единой информационной системе по различным техническим причинам.

СЛАЙД № 14

**РЕЗЮМЕ**

Аудит в сфере закупок – в перспективе приоритетное направление деятельности КСО.

Развивать его возможно посредством разработки и совершенствования методологии и стандартов проведения аудита, обучения сотрудников КСО и оптимизации в сторону увеличения штатной численности КСО.

**Следует подчеркнуть, что проверки КСО в сфере действия контрактной системы должны быть ориентированы на оценку качества муниципального управления в сфере закупок.**

Благодарю за Ваше внимание!