

**Муниципальное образование «Томский район»**

**Дума Томского района**

**Счетная палата**

пр. Фрунзе, 59а, г. Томск, Россия, 634061; тел. (факс) 44-22-61
e-mail: sptrHYPERLINK "mailto:sptr@atr.tomsk.gov.ru"@HYPERLINK "mailto:sptr@atr.tomsk.gov.ru"atrHYPERLINK "mailto:sptr@atr.tomsk.gov.ru".HYPERLINK "mailto:sptr@atr.tomsk.gov.ru"tomskHYPERLINK "mailto:sptr@atr.tomsk.gov.ru".HYPERLINK "mailto:sptr@atr.tomsk.gov.ru"govHYPERLINK "mailto:sptr@atr.tomsk.gov.ru".HYPERLINK "mailto:sptr@atr.tomsk.gov.ru"ru

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**Распоряжение**

21.01.2016г № 02

|  |  |
| --- | --- |
| Об утверждении методических рекомендаций по проведению аудита планирования закупок (в редакции распоряжения от 21.04.2021г № 07) |  |

В соответствии с пунктом 2.3.2. статьи 2 Регламента Счетной палаты муниципального образования «Томский район»

Считаю необходимым:

1. Утвердить методические рекомендации по проведению аудита планирования закупок согласно приложению.

2. Ознакомить должностных лиц Счетной палаты муниципального образования «Томский район» с методическими рекомендациями по проведению аудита планирования закупок под роспись.

3. Должностным лицам Счетной палаты муниципального образования «Томский район» при проведении аудита планирования закупок следовать положениям настоящих методических рекомендаций.

4. Опубликовать методические рекомендации по проведению аудита планирования закупок на официальном сайте Томского района.

3. Контроль исполнения распоряжения оставляю за собой.

Председатель Счетной палаты Г.М. Басирова

Приложение

к распоряжению Счетной палаты

от 21 апреля 2021г № 07



**Муниципальное образование «Томский район»**

**Дума Томского района**

**Счетная палата**

**МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**

**ПО ПРОВЕДЕНИЮ АУДИТА ПЛАНИРОВАНИЯ ЗАКУПОК**

(в редакции распоряжения от 21.04.2021г № 07)

2021 год

**Содержание**

1.Общие положения 3

2.Подготовительный этап 3

3.Основной этап 5

 3.1.Законность 5

 3.2.Целесообразность 8

 3.3.Обоснованность 8

 3.4.Своевременность 9

 3.5.Эффективность и результативность 10

4.Заключительный этап 11

**1. Общие положения.**

Целью Методических рекомендаций является установление рекомендуемых для выполнения методов (способов), процедур, применяемых в процессе осуществления Счетной палатой муниципального образования «Томский район» (далее – Счетная палата) аудита планирования закупок, в том числе при проведении комплексного (тематического) контрольного или экспертно-аналитического мероприятия, а также отдельного вопроса в рамках конкретного мероприятия.

Основные понятия, используемые в Методических рекомендациях, соответствуют понятиям, установленным в статье 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-ФЗ, Закон).

Проведение аудита включает в себя три этапа:

- подготовительный;

- основной;

- заключительный.

**2. Подготовительный этап.**

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-ФЗ и принятые в соответствии с положениями гл. 2 Закона нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, регулирующие отношения, касающиеся\*:

- формирования, утверждения и ведения планов-графиков закупок товаров, работ, услуг, внесения изменений в такие планы-графики, размещение планов-графиков закупок в единой информационной системе в сфере закупок, об особенностях включения информации к форме планов-графиков закупок (Постановление Правительства Российской Федерации от 30.09.2019г № 1279);

- обоснования закупок;

- нормирования в сфере закупок (Постановление Правительства Российской Федерации от 13.10.2014 № 1047 «Об общих требованиях к определению нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов»),

- обязательного 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)»);

- идентификационного кода закупки;

- формирования, ведения и использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

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-ФЗ);

- правила определения требований к закупаемым муниципальными органам и подведомственными казенными и бюджетными учреждениями 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-ФЗ);

Также муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления могут быть определены:

- иные случаи проведения обязательного общественного обсуждения закупок для обеспечения муниципальных нужд, а также порядок обязательного общественного обсуждения закупок в таких случаях (ч. 2 ст.  20 Федерального закона № 44-ФЗ);

Муниципальные органы утверждают:

- требования к закупаемым ими и подведомственными казенными и бюджетными учреждениями 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-ФЗ).

Сбор данных и информации на подготовительном этапе рекомендуется осуществлять путем анализа и оценки информации о закупках объектов аудита (контроля) в открытых информационных системах (в том числе единая информационная система в сфере закупок, официальный сайт zakupki.gov.ru, электронные торговые площадки), 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 (контроля), данные государственной статистики и проч.).

**3. Основной этап.**

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

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

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, своевременности и эффективности планируемых расходов на закупки;

- организация и порядок проведения ведомственного контроля в сфере закупок в отношении подведомственных заказчиков на этапе планирования закупок.

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, 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 и план-график закупок, а также ритмичность (равномерное распределение) закупок в течение года.

**3.1. 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:

**1. Соблюдение сроков утверждения и размещения планов-графиков закупок.**

Планы-графики содержат перечень закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на финансовый год и являются основанием для осуществления закупок.

Планы-графики закупок формируются и утверждаются в течение 10 рабочих дней:

Государственным заказчиком, действующим от имени Российской Федерации; государственным заказчиком, действующим от имени субъекта Российской Федерации, или муниципальным заказчиком - 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;

Заказчиком, являющимся федеральным бюджетным учреждением, за исключением закупок, осуществляемых в соответствии с частями 2 и 6 статьи 15 Федерального закона 44-ФЗ; заказчиком, являющимся федеральным государственным унитарным предприятием, за исключением закупок, осуществляемых в соответствии с пунктами 1 и 2 части 2(1) и частью 6 статьи 15 Федерального закона 44-ФЗ; федеральным автономным учреждением в случае осуществления закупок в соответствии с частью 4 статьи 15 Федерального закона; заказчиком, являющимся бюджетным учреждением субъекта Российской Федерации или муниципальным бюджетным учреждением, за исключением закупок, осуществляемых в соответствии с частями 2 и 6 статьи 15 Федерального закона; заказчиком, являющимся государственным унитарным предприятием субъекта Российской Федерации или муниципальным унитарным предприятием, за исключением закупок, осуществляемых в соответствии с пунктами 1 и 2 части 2(1) и частью 6 статьи 15 Федерального закона; автономным учреждением, созданным субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием, в случае осуществления закупок в соответствии с частью 4 статьи 15 Федерального закона - со дня, следующего за днем утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности учреждения или плана (программы) финансово-хозяйственной деятельности унитарного предприятия;

Федеральным бюджетным учреждением, федеральным автономным учреждением, федеральным государственным унитарным предприятием, иным юридическим лицом в случае передачи такому учреждению, унитарному предприятию либо юридическому лицу в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации полномочий государственного заказчика; бюджетным, автономным учреждением, созданным субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием, государственным унитарным предприятием субъекта Российской Федерации или муниципальным унитарным предприятием, иными юридическими лицами в случае передачи такому учреждению, унитарному предприятию либо юридическому лицу в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации полномочий государственного, 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.

Размещение плана-графика в единой информационной системе осуществляется автоматически после осуществления контроля в порядке, установленном в соответствии с частью 6 статьи 99 Федерального закона, в случае соответствия контролируемой информации требованиям части 5 указанной статьи Федерального закона. Планы-графики, размещаемые в единой информационной системе, должны быть подписаны усиленной квалифицированной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени заказчика.

**2. Соблюдение формы планов-графиков.**

Требования порядку формирования, утверждения и ведения планов-графиков закупок товаров, работ, услуг, внесения изменений в такие планы-графики, размещение планов-графиков закупок в единой информационной системе в сфере закупок, об особенностях включения информации к форме планов-графиков закупок установлены Правительством Российской Федерации (Постановление Правительства РФ от 30.09.2019г № 1279);

**3. Описание объекта закупки.**

При описании объекта закупки необходимо руководствоваться правилами нормирования, установленными муниципальными нормативными правовыми актами и утвержденными на их основе муниципальными заказчиками требованиями к закупаемым ими и подведомственными указанным органам казенными и бюджетными учреждениями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг).

**4. Соблюдение требований по предоставлению преимуществ при осуществлении закупок.**

В соответствии со ст. 28 - 30 Федерального закона № 44-ФЗ 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 соблюдать требования Закона, накладывающие на заказчика обязанности:

- осуществления закупок у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в объеме не менее чем 15% совокупного годового объема закупок;

- предоставления преимуществ учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы, а также организациям инвалидов в отношении предлагаемой ими цены контракта в размере до 15 % в установленных Правительством Российской Федерации порядках и в соответствии с утвержденными перечнями товаров, работ, услуг (постановления Правительства РФ от 14.07.2014 № 649 и от 15.04.2014 № 341, соответственно).

**5. 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-ФЗ, закупок, осуществляемых путем проведения запроса котировок, установленным Законом ограничениям.

**6. 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 заказчикам 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 такие условия финансового обеспечения закупки, как наличие и размер авансовых платежей, размер обеспечения заявок при проведении конкурсов и аукционов, требование о предоставлении обеспечения исполнения контракта и его размер. В ходе проведения аудита необходимо осуществить проверку соответствия условий финансового обеспечения требованиям нормативных правовых актов.

Возможности авансирования закупок и максимальный размер авансового платежа определены нормативным правовым актом местной администрации о реализации бюджета.

Требования к обеспечению заявок заказчик указывает в плане-графике по закупкам, определение поставщика по которым планирует путем проведения конкурса или аукциона. Размер обеспечения заявок определяется с учетом положений ч. 14 и ч. 15 ст. 44 Закона.

Установление требований о предоставлении обеспечения исполнения контракта осуществляется в соответствии с требованиями ст. 96 Федерального закона № 44-ФЗ.

**3.2. Целесообразность.**

Планирование закупок должно осуществляться исходя из целей осуществления закупок, которые предусмотрены ст. 13 Федерального закона № 44-ФЗ. К основным целям осуществления закупок на муниципальном уровне относятся:

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 программ в результате осуществления закупок.

**3.3. Обоснованность.**

Обоснование закупки осуществляется заказчиком при формировании плана-графика закупок и заключается в установлении соответствия планируемой закупки целям осуществления закупок, а также законодательству Российской Федерации и иным нормативным правовым актам о контрактной системе в сфере закупок.

При формировании плана-графика закупок обоснованию подлежат объект закупки исходя из необходимости реализации конкретной цели осуществления закупки и установленных требований к закупаемым заказчиком товару, работе, услуге (в том числе предельной цены товара, работы, услуги) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций муниципальных органов.

При формировании плана-графика обоснованию подлежат:

1) начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта в порядке, установленном ст. 22 Федерального закона № 44-ФЗ;

2) способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе дополнительные требования к участникам закупки.

Порядок обоснования закупок и форма такого обоснования устанавливаются Правительством РФ. До утверждения такого обоснования заказчики при обосновании начальной (максимальной) цены контракта руководствуются ст. 22 Федерального закона № 44-ФЗ и Методическими рекомендациями по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), утвержденными Приказом Минэкономразвития РФ от 02.10.2013 № 567.

Заказчики планируют осуществление закупок с использованием конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или путем закупки товаров, работ, услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

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

При выборе способа определения поставщика необходимо учитывать:

-  положения ч. 2 ст. 59 Федерального закона № 44-ФЗ в части закупок товаров, работ, услуг, включенных в Перечни товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме;

- положения ч. 2 ст. 72, ч. 4 и 5 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ в части ограничения предельного объема закупок, осуществляемого по указанным основаниям;

- наличия условий для проведения конкурса с ограниченным участием (ч. 2 ст. 56 Закона), двухэтапного конкурса (ч. 2 ст. 57 Закона), запроса предложений (ч. 2 ст. 83 Федерального закона № 44-ФЗ).

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.

Отсутствие количественных показателей закупки и/или единиц измерения, а так же некорректное их определение не позволяет судить об уровне цен за единицу товара (работы, услуги), сделать вывод об их обоснованности.

Отсутствие минимально необходимых требований к объекту закупки также затрудняет определение как объекта закупки, так и не дает возможности сделать вывод об объективности установления цены товара.

**3.4. 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.

Следует обратить внимание, чтобы заказчиками не был установлен необоснованно сжатый график осуществления процедур закупки.

Заказчиками в планах-графиках могут быть некорректно указаны графики (сроки) осуществления закупок, охватывающие весь календарный год, на выполнение работ (оказание услуг), не носящих систематического характера выполнения, а также разовую поставку товаров. В числе таких закупок можно выделить выполнение ремонтных работ небольшого объема, оказание услуг по проведению медицинского осмотра сотрудников, поставку мебели, учебников.

С позиции обоснованности распределения закупок в течение планового периода следует обратить внимание на целесообразность проведения отдельных закупок в установленные заказчиком сроки.

**3.5. Эффективность и результативность.**

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, выполнение работ, оказание услуг, включая объем закупки, гарантийные обязательства, срок годности и т.п.).

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.

В ходе проведения мероприятия обращается внимание на:

1. 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).

2. Факторы, способствующие ограничению конкуренции (например, укрупнение контрактов за счет объединения нескольких видов работ в состав одной закупки ограничивает конкуренции, поскольку затрудняет участие организаций, не обладающих достаточными ресурсами, как материальными и трудовыми, так и финансовыми).

3. Планирование преимущественного объема закупок у единственного поставщика. Право осуществлять закупки у единственного поставщика в объеме более половины годового совокупного объема закупок предоставлено муниципальным учреждениям культуры и образовательным организациям п. 4 и п. 5 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ. Однако следует отметить, что расходование средств без применения конкурентных способов закупки, не требующих осуществления расчета и обоснования цены контракта, предоставления исполнителем обеспечения исполнения контракта, оценки результатов закупки внешними экспертами, несет существенные 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.

4. Проведение совместных торгов. Объединение потребностей ряда учреждений 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.

**4. Заключительный этап.**

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.

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

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