ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА МОСКВЫ

Выпуск № 3 (74)

Москва 2020

БИБЛИОТЕКА КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ МОСКВЫ

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ

ВЫПУСК № 3 (74)

Москва
2020 год

СОДЕРЖАНИЕ

РАЗДЕЛ I.

Официальные материалы Контрольно-счетной палаты Москвы

1. Стандарт 3.6. «Внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета и экспертиза проекта закона об исполнении бюджета Московского городского фонда обязательного медицинского страхования»…… 4

2. Методические рекомендации по проведению мониторинга реализации региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории города Москвы…… 11

3. Методические рекомендации по проведению экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов, устанавливающих и (или) изменяющих расходные обязательства города Москвы на исполнение публичных нормативных обязательств по реализации государственной политики в сфере социальной защиты населения города Москвы…… 24

4. Методические рекомендации по оценке правомерности и эффективности предоставления и использования субсидий на выполнение государственного задания…… 36

РАЗДЕЛ II.

Публикации сотрудников Контрольно-счетной палаты Москвы

1. Бергаль Е.В. – Роль внешнего финансового контроля в выявлении резервов земельных платежей в бюджет: региональный аспект…… 50

2. Гапоненко Е.Ю. – Усиление роли экономического анализа во внешнем государственном финансовом контроле…… 58

3. Ибрагимов Р.Г. – Финансово-правовые механизмы совершенствования государственного финансового контроля в сфере капитального строительства…… 70

4. Солдатенко И.А. – Актуальные особенности регламентации и осуществления аудита эффективности: региональный аспект…… 84

РАЗДЕЛ I.

Официальные материалы Контрольно-счетной палаты Москвы

Контрольно-счетная палата Москвы

Стандарт 3.6.
«Внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета и экспертиза проекта закона об исполнении бюджета Московского городского фонда обязательного медицинского страхования»

Утвержден
приказом от 23.01.2020 № 9/01-05

Действует с 23.01.2020

Оглавление

1. Общие положения 6
2. Основания для внешней проверки и экспертизы законопроекта 7
3. Цели внешней проверки и экспертизы законопроекта 7
4. Основные задачи внешней проверки и экспертизы законопроекта 7
5. Порядок подготовки к проведению, проведения и оформления результатов внешней проверки и экспертизы законопроекта 9

1. Общие положения

1.1. Стандарт 3.6. «Внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета и экспертиза проекта закона об исполнении бюджета Московского городского фонда обязательного медицинского страхования» (далее – Стандарт 3.6.) разработан в соответствии с:

- Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – БК РФ);

- Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Федеральный закон о КСО);

- Законом города Москвы от 10.09.2008 № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве» (далее – Закон о бюджетном устройстве);

- Законом города Москвы от 30.06.2010 № 30 «О Контрольно-счетной палате Москвы» (далее – Закон о КСП Москвы);

- Регламентом Контрольно-счетной палаты Москвы (далее – Регламент);

- Стандартом 1.1. «Методологическое обеспечение деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы» (утвержден приказом от 24.01.2011 № 4/01-05).

При разработке Стандарта 3.6 учитывались положения международных стандартов государственного аудита ИНТОСАИ.

1.2. Стандарт 3.6. устанавливает основные подходы к организации внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета Московского городского фонда обязательного медицинского страхования[1] (далее – внешняя проверка) и экспертизы проекта закона об исполнении бюджета Московского городского фонда обязательного медицинского страхования (далее – законопроект) и обязателен к применению должностными лицами Контрольно-счетной палаты Москвы (далее – КСП Москвы).

1.3. Цель Стандарта 3.6. – обеспечить своевременное и качественное выполнение требований законодательства Российской Федерации и города Москвы о проведении КСП Москвы внешней проверки/экспертизы законопроекта.

1.4. Сфера применения Стандарта 3.6. – деятельность КСП Москвы, связанная с внешней проверкой/экспертизой законопроекта.

[1] Под годовым отчетом об исполнении бюджета Московского городского фонда обязательного медицинского страхования понимается совокупность форм годовой бюджетной отчетности, предусмотренных к составлению приказами и инструкциями Министерства финансов Российской Федерации и Департамента финансов города Москвы.

2. Основания для внешней проверки и экспертизы законопроекта

Основания для проведения внешней проверки – ст.ст.149, 150 БК РФ, п.3 ч.1 ст.9 Федерального закона о КСО, ст.45 Закона о бюджетном устройстве, п.5 ч.1 ст.17 Закона о КСП Москвы.

Основания для проведения экспертизы законопроекта – п.1 ст.157 БК РФ, п.2 ч.1 ст.9 Федерального закона о КСО, п.6 ч.1 ст.17 Закона о КСП Москвы.

3. Цели внешней проверки и экспертизы законопроекта

3.1. Цели внешней проверки:

а) определение полноты[2] и своевременности представления финансовому органу города Москвы годового отчета (далее – годовой отчет) и иных форм отчетности об исполнении бюджета (далее – бюджетная отчетность) Московского городского фонда обязательного медицинского страхования (далее – МГФОМС), соответствия иным требованиям нормативных правовых актов по их составлению и представлению;

б) определение достоверности[3] показателей годового отчета и бюджетной отчетности с учетом имеющихся ограничений[4].

3.2. Цели экспертизы законопроекта:

а) определение полноты показателей законопроекта и представленных одновременно с ним документов;

б) определение достоверности показателей законопроекта с учетом имеющихся ограничений;

в) оценка соблюдения требований законодательства в процессе исполнения бюджета МГФОМС в отчетном финансовом году с учетом имеющихся ограничений.

4. Основные задачи внешней проверки и экспертизы законопроекта

4.1. Основные задачи внешней проверки:

а) проверка соответствия годового отчета/бюджетной отчетности требованиям нормативных правовых актов по составу, содержанию и представлению; оценка информативности[5] показателей годового отчета/бюджетной отчетности;

---

[2] Здесь и далее под полнотой годового отчета/бюджетной отчетности/законопроекта понимается их соответствие требованиям нормативных правовых актов по составу и содержанию.

[3] Здесь и далее под достоверностью годового отчета/бюджетной отчетности/законопроекта понимается их соответствие данным, полученным в ходе внешней проверки и иных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

[4] Здесь и далее в части имеющихся ограничений см. раздел 5 настоящего Стандарта.

[5] Под информативностью показателей годового отчета/бюджетной отчетности понимается отражение в них информации в таком объеме и структуре, которые позволяют сформировать полную и достоверную информацию (представление) обо всех направлениях исполнения бюджета МГФОМС и их особенностях.

б) проверка соответствия плановых показателей, указанных в годовом отчете, показателям закона города Москвы о бюджете МГФОМС (далее – закон о бюджете МГФОМС) с учетом изменений, внесенных в ходе исполнения бюджета;

в) проверка соответствия показателей годового отчета/бюджетной отчетности данным бюджетного учета;

г) проверка соответствия данных бюджетного учета данным документов, являющихся основанием для осуществления операций;

д) проверка соответствия фактических показателей исполнения бюджета МГФОМС, указанных в годовом отчете/бюджетной отчетности, данным финансового органа города Москвы об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда;

е) проверка внутренней согласованности годового отчета и бюджетной отчетности;

ж) анализ соблюдения принципов и правил бухгалтерского учета, применяемых при подготовке годового отчета/бюджетной отчетности (в том числе в части проведения инвентаризации);

з) анализ организации внутреннего финансового аудита, в том числе его результатов;

и) анализ степени автоматизации бюджетного учета и формирования бюджетной отчетности (в части наличия используемого программного продукта по ведению бюджетного учета и формированию бюджетной отчетности);

к) формирование выводов о:

- наличии/отсутствии фактов неполноты годового отчета/бюджетной отчетности (по результатам проверки по подп.«а»);

- наличии/отсутствии фактов недостоверности показателей годового отчета/бюджетной отчетности (по результатам проверки по подп.«б»–«г»);

- наличии/отсутствии фактов, способных негативно повлиять на достоверность годового отчета/бюджетной отчетности (по результатам проверки по подп.«д»–«и»).

4.2. Основные задачи экспертизы законопроекта:

а) оценка соответствия законопроекта и представляемых одновременно с ним документов и материалов требованиям нормативных правовых актов по составу, содержанию и представлению;

б) оценка соответствия показателей законопроекта данным, полученным в ходе контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;

в) оценка исполнения бюджета МГФОМС за отчетный финансовый год

в разрезе кодов бюджетной классификации доходов, расходов, источников финансирования дефицита бюджета; анализ причин и последствий выявленных отклонений от показателей закона о бюджете МГФОМС, нарушений и недостатков;

г) оценка исполнения текстовых статей закона о бюджете МГФОМС;

д) анализ качества финансового менеджмента органа управления МГФОМС, в том числе качества планирования и исполнения доходов, расходов и источников финансирования дефицита бюджета МГФОМС;

е) формирование выводов о:

- наличии/отсутствии фактов неполноты показателей законопроекта и представленных одновременно с ним документов (по результатам экспертизы по подп.«а»);

- наличии/отсутствии фактов недостоверности показателей законопроекта (по результатам экспертизы по подп.«б»[6]);

- наличии/отсутствии фактов несоблюдения требований законодательства в процессе исполнения бюджета МГФОМС в отчетном финансовом году;

- иных вопросах, изложенных в плане-задании на проведение экспертизы законопроекта.

ж) формирование предложений:

- о необходимости корректировки показателей законопроекта;

- по устранению выявленных недостатков, в том числе связанных или приводящих к несоблюдению норм действующего законодательства при утверждении законопроекта; формировании и рассмотрении проекта закона города Москвы о бюджете МГФОМС;

- по направлениям оптимизации расходов бюджета МГФОМС;

- по другим входящим в компетенцию КСП Москвы вопросам.

4.3. При организации внешней проверки/экспертизы законопроекта могут быть предусмотрены дополнительные задачи.

5. Порядок подготовки к проведению, проведения и оформления результатов внешней проверки и экспертизы законопроекта

5.1. Порядок подготовки к проведению, проведения и оформления результатов внешней проверки и экспертизы законопроекта, контроля за их результатами устанавливается Регламентом, ежегодными распоряжениями о подготовке к проведению, проведении внешней проверки и экспертизы законопроекта, иными локальными нормативными правовыми актами КСП Москвы с учетом положений настоящего Стандарта 3.6.

[6] С учетом установленного порядка отражения показателей в законопроекте.

5.2. Внешняя проверка/экспертиза законопроекта проводится на выборочной основе с применением принципа существенности.

Принцип существенности предполагает оценку, основанную на самостоятельной выборке членом Коллегии КСП Москвы качественных и количественных показателей, характеризующих в условной степени систему обязательного медицинского страхования в городе Москве и показатели бюджета МГФОМС, с учетом существующих рисков, с тем чтобы гарантировать учет конкретных обстоятельств функционирования системы обязательного медицинского страхования в городе Москве.

При организации внешней проверки/экспертизы законопроекта руководителем контрольного/экспертно-аналитического мероприятия могут быть поставлены задачи по обеспечению сплошной проверки по отдельным вопросам (показателям, направлениям), а также установлены конкретные вопросы (показатели, направления), подлежащие внешней проверке/экспертизе законопроекта.

5.3. Задачи внешней проверки/экспертизы законопроекта подлежат решению, в том числе в рамках контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

5.4. Перечень проверяемых показателей бюджетной отчетности МГФОМС устанавливается КСП Москвы самостоятельно.

5.5. При проведении внешней проверки годового отчета учитывается подтверждение финансовым органом города Москвы соблюдения установленных сроков и полноты предоставления годовой бюджетной отчетности МГФОМС, а также соблюдение установленных контрольных соотношений.

5.6. Под основными ограничениями, при наличии которых осуществляется внешняя проверка/экспертиза законопроекта, понимаются:

- выборочный характер внешней проверки/экспертизы законопроекта;
- ограничения доступа к информации.

5.7. Все ограничения, в условиях которых формируются итоговые выводы по результатам внешней проверки/экспертизы законопроекта, указываются в итоговых материалах.

Контрольно-счетная палата Москвы

Методические рекомендации по проведению мониторинга реализации региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории города Москвы

Утверждены приказом
от 15.11.2019 № 71/01-05

Действуют с 15.11.2019

Оглавление

1. Общие положения 13
2. Информационная основа проведения Мониторинга 16
3. Подготовительный этап Мониторинга 17
4. Основной этап Мониторинга 20

1. Общие положения

1.1. Методические рекомендации по проведению мониторинга реализации региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории города Москвы (далее – Методические рекомендации) разработаны в соответствии с Законом города Москвы от 30.06.2010 № 30 «О Контрольно-счетной палате Москвы», Стандартом 1.1. «Методологическое обеспечение деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы» и Планом методологического обеспечения деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы (далее – КСП Москвы).

1.2. Основной целью разработки Методических рекомендаций является повышение качества проведения КСП Москвы мониторинга реализации региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории города Москвы (далее – региональная программа).

1.3. Методические рекомендации направлены на решение задач, связанных с осуществлением регулярного наблюдения за показателями реализации региональной программы (далее – Мониторинг).

1.4. Сфера применения Методических рекомендаций – экспертно-аналитические мероприятия, в ходе которых рассматриваются вопросы реализации региональной программы. Отдельные процедуры, указанные в Методических документах, могут применяться в контрольных мероприятиях.

1.5. В Методических рекомендациях используются следующие термины:

– **многоквартирный дом** (далее – МКД) – совокупность двух и более квартир, имеющих самостоятельные выходы либо на земельный участок, прилегающий к жилому дому, либо в помещения общего пользования в таком доме. МКД содержит в себе элементы общего имущества[7] собственников помещений в таком доме[8];

– **капитальный ремонт МКД** – проведение и (или) оказание предусмотренных Федеральным законом от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» работ и (или) услуг по устранению неисправностей изношенных конструктивных элементов общего имущества собственников помещений в МКД (далее – общее имущество в МКД), в том числе по их восстановлению или замене, в целях улучшения эксплуатационных характеристик общего имущества в МКД;

[7] Состав общего имущества определен в п.2 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.2006 № 491.

[8] Согласно п.6 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.01.2006 № 47.

– **конструктивный элемент МКД** – часть здания, имеющая определенное назначение и определяющая структуру здания (фундамент, стены, крыши, электро- и сантехнические устройства (лифт, мусоропровод, газоснабжение, водопровод, канализация и другие) и другие[9]);

– **региональная программа** – утвержденный нормативным правовым актом города Москвы перечень услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в МКД, оказание и (или) выполнение которых финансируются за счет средств фонда капитального ремонта, формируемого исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт[10];

– **краткосрочный план реализации региональной программы** – утвержденный правовым актом Департамента капитального ремонта города Москвы (уполномоченный орган исполнительной власти города Москвы) план реализации региональной программы, в котором конкретизируются сроки проведения, планируемые виды работ (услуг) капитального ремонта общего имущества в МКД на территории города Москвы[11] (далее – Краткосрочный план);

– **региональный оператор** по капитальному ремонту (далее – региональный оператор) – специализированная некоммерческая организация, созданная городом Москвой для осуществления деятельности, направленной на обеспечение проведения капитального ремонта общего имущества в МКД[12] (Фонд капитального ремонта многоквартирных домов города Москвы);

– **специальный счет –** счет, предназначенный для перечисления средств на проведение капитального ремонта общего имущества в МКД, открытый в кредитной организации и сформированный за счет взносов на капитальный ремонт, пеней, уплаченных в связи с ненадлежащим исполнением обязанности по уплате таких взносов, и начисленных кредитной организацией процентов за пользование денежными средствами на специальном счете[13];

– **дополнительный перечень**[14] – услуги и (или) работы по капитальному ремонту общего имущества в МКД, включенные в перечень работ и (или) услуг по капитальному ремонту общего имущества в

---

[9] С учетом Инструкции о проведении учета жилищного фонда в Российской Федерации, утвержденной Приказом Министерства Российской Федерации по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству от 04.08.98 № 37.

[10] С учетом положений ст.168 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ).

[11] С учетом положений Порядка разработки и утверждения краткосрочного плана реализации в 2015, 2016 и 2017 годах региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории города Москвы на 2015-2044 годы и о представлении собственникам помещений в многоквартирном доме предложений, связанных с проведением капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 17.02.2015 № 65-ПП.

[12] С учетом положений ч.16.5 ст.12, ч.2 ст.178 ЖК РФ.

[13] С учетом положений ч.1 ст.36.1. ЖК РФ.

[14] Далее по тексту – дополнительный перечень работ.

многоквартирных домах на территории города Москвы, оказание и (или) выполнение которых финансируются за счет средств фондов капитального ремонта, сформированных исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт[15], в соответствии с ч.2 ст.166 ЖК РФ.

1.6. Региональная программа в городе Москве сформирована на 30 лет и включает в себя в том числе[16]:

– перечень всех МКД, расположенных на территории города Москвы, за исключением МКД[17]: признанных в установленном Правительством Российской Федерации порядке аварийными и подлежащими сносу или реконструкции; в которых имеется менее чем три квартиры; в отношении которых определены порядок, сроки проведения и источники финансирования реконструкции или сноса этих домов в установленном порядке; которые включены в Программу реновации жилищного фонда в городе Москве;

– перечень услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в МКД;

– плановый период проведения капитального ремонта общего имущества в МКД по каждому виду услуг и (или) работ с учетом необходимости оказания услуг и (или) выполнения работ, предусмотренных п.1 ч.1 ст.166 ЖК РФ, одновременно в отношении двух и более внутридомовых инженерных систем в МКД, определяемых нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, при этом указанный срок может определяться указанием на календарный год или не превышающий трех календарных лет период, в течение которого должен быть проведен такой ремонт.

1.7. Региональной программой определяются предельные сроки проведения капитального ремонта МКД собственниками помещений в таких домах и (или) региональным оператором.

Региональная программа утверждена в целях планирования и организации проведения капитального ремонта общего имущества в МКД, контроля своевременности проведения капитального ремонта общего имущества в МКД собственниками помещений в таких домах, региональным оператором.

В соответствии с ч.1 ст.170 ЖК РФ капитальный ремонт общего имущества в МКД проводится за счет средств фондов капитального ремонта МКД, формируемых из взносов собственников имущества в МКД.

Обязательства города Москвы как собственника помещений в МКД распространяются на помещения, право собственности города Москвы на

---

[15] Утвержден постановлением Правительства Москвы от 29.12.2014 № 833-ПП «Об установлении минимального размера взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах на территории города Москвы».

[16] Согласно ч.2 ст.168 ЖК РФ.

[17] Пункт 1.2. постановления Правительства Москвы от 29.12.2014 № 832-ПП «О региональной программе капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории города Москвы».

которые зарегистрировано в установленном порядке, а также на помещения, в отношении которых город Москва осуществляет фактическое владение, пользование и распоряжение. Взносы на капитальный ремонт уплачиваются Департаментом городского имущества города Москвы (далее – ДГИ) в соответствии с Порядком исполнения обязательств города Москвы как собственника помещений в многоквартирных домах по уплате взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, утвержденным постановлением Правительства Москвы от 26.08.2015 № 528-ПП.

С момента исполнения обязательств города Москвы как собственника помещений в МКД средства бюджета города Москвы, направленные на уплату взносов на капитальный ремонт общего имущества в МКД, становятся денежными средствами фондов капитального ремонта.

1.8. Мониторинг осуществляется за отчетный период[18] в сравнении с предыдущим отчетным периодом. При анализе значений показателей в сравнении с предыдущим отчетным периодом обязательно рассматриваются причины отклонений.

2. Информационная основа проведения Мониторинга

В целях проведения Мониторинга должностными лицами КСП Москвы осуществляется сбор и анализ информации.

Рекомендуемый перечень[19] источников информации включает следующие документы и ресурсы.

2.1. Нормативные правовые акты Российской Федерации и города Москвы.

2.2. Годовой отчет о выполнении Государственной программы города Москвы «Жилище»[20] за отчетный период.

2.3. Квартальный отчет субъекта Российской Федерации о реализации региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах по форме КР-2[21].

2.4. Портал «Реформа ЖКХ» (www.reformagkh.ru).

2.5. Портал управления многоквартирными домами «Дома Москвы» (www.dom.mos.ru).

2.6. Единая информационная система в сфере закупок (www.zakupki.gov.ru).

---

[18] Здесь и далее под отчетным периодом понимается календарный год.

[19] Перечень рекомендуемый, не является исчерпывающим и может быть дополнен (актуализирован) при необходимости.

[20] Постановление Правительства Москвы от 27.09.2011 № 454-ПП «Об утверждении Государственной программы города Москвы «Жилище».

[21] Утверждена приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 01.12.2016 № 871/пр «Об утверждении форм мониторинга и отчетности реализации субъектами Российской Федерации региональных программ капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах и признании утратившими силу отдельных Приказов Минстроя России» (далее – отчет КР-2).

2.7. Информационно-аналитическая система Контрольно-счетной палаты Москвы ИАС КСП-М (далее – ИАС КСП-М)[22].

2.8. Официальные сайты Департамента капитального ремонта города Москвы (далее – ДКР) и Фонда капитального ремонта многоквартирных домов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

2.9. Информация, связанная с реализацией региональной программы, предоставленная в КСП Москвы по запросам руководителя экспертно-аналитического мероприятия органами исполнительной власти и организациями города Москвы.

2.10. Сводная бюджетная отчетность ДГИ в составе форм, утвержденных Министерством финансов Российской Федерации.

2.11. Форма федерального статистического наблюдения 22-ЖКХ (реформа) «Сведения о структурных преобразованиях и организационных мероприятиях в сфере жилищно-коммунального хозяйства»[23].

3. Подготовительный этап Мониторинга

Основой для выбора вопросов, рассматриваемых в рамках проведения Мониторинга, является примерный перечень основных показателей, характеризующих реализацию региональной программы.

В рамках подготовительного этапа выполняются следующие задачи.

3.1. Анализ законодательства Российской Федерации и города Москвы, регулирующего вопросы реализации региональной программы.

Предметом анализа является оценка соответствия нормативных правовых актов города Москвы законодательству Российской Федерации, а также оценка актуализаций и новаций нормативного правового регулирования в отчетном периоде Мониторинга на предмет полноты и достаточности.

3.2. Анализ регионального опыта[24] реализации региональной программы по следующим основным параметрам:

– размер утвержденного минимального взноса;

– наличие и условия предоставления государственной поддержки при реализации региональной программы;

– виды услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в МКД, включенные в дополнительный перечень работ в соответствующих субъектах Российской Федерации.

3.3. Анализ плановых и фактических объемов бюджетных ассигнований города Москвы, направленных на оплату следующих расходов:

– взносы ДГИ на капитальный ремонт общего имущества города

[22] Подсистема «Сводная отчетность».

[23] Утверждена приказом Федеральной службы государственной статистики от 10.07.2015 № 305 «Об утверждении статистического инструментария для организации Минстроем России федерального статистического наблюдения за ходом реформы в жилищно-коммунальной сфере».

[24] Перечень субъектов Российской Федерации для анализа определяется руководителем рабочей группы экспертно-аналитического мероприятия по согласованию с руководителем экспертно-аналитического мероприятия.

Москвы[25] в МКД;

– предоставление мер государственной поддержки собственникам помещений в МКД по оплате взноса на капитальный ремонт общего имущества в МКД на территории города Москвы[26];

– оплата работ по капитальному ремонту общего имущества в МКД, предусмотренных в Перечне работ и (или) услуг по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах на территории города Москвы, оказание и (или) выполнение которых финансируется за счет средств фондов капитального ремонта, сформированных исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 29.12.2014 № 833-ПП.

3.4. Анализ изменений, внесенных в региональную программу по сравнению с предыдущим отчетным периодом, осуществляется по следующим параметрам: количество и общая площадь МКД, виды и сроки работ.

Анализ осуществляется на основании информации, размещенной в ИАС КСП-М[27].

В ИАС КСП-М по региональной программе размещаются три документа, в том числе:

– таблица, в которой отображаются последние изменения, внесенные в региональную программу, по каждому нормативному правовому акту города Москвы;

– региональная программа с учетом всех внесенных в нее изменений с даты ее утверждения с указанием нормативного правового акта города Москвы, которым внесены изменения;

– региональная программа с учетом всех изменений, внесенных в нее с даты ее утверждения.

3.5. Анализ изменений, внесенных в Краткосрочный план в отчетном периоде, с учетом изменений, внесенных в региональную программу (по количеству, адресному перечню МКД, видам и срокам работ).

Анализ осуществляется на основании информации, размещенной в ИАС КСП-М[28], или по Краткосрочному плану в каждой редакции, утверждаемой ДКР в отчетном периоде (официальный сайт ДКР в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»).

3.6. Анализ соответствия региональной программы и Краткосрочного плана по периодам, видам проведения работ и адресам МКД.

---

[25] Предоставляются в рамках подпрограммы «Капитальный ремонт и модернизация жилищного фонда» Государственной программы города Москвы «Жилище», утвержденной постановлением Правительства Москвы от 27.09.2011 № 454-ПП.

[26] Информация предоставляется по запросу Государственным казенным учреждением города Москвы «Городской центр жилищных субсидий» (далее – ГКУ «ГЦЖС»).

[27] Подсистема «Сводная отчетность»/Отчетный период/Декабрь/Годовая/Программы /Региональные программы/Утвержденные документы/ МКД – Региональная программа МКД .

[28] Подсистема «Сводная отчетность»/Отчетный период/Декабрь/Годовая/Программы/Региональные программы/Утвержденные документы/МКД – Краткосрочный план.

При проведении сравнительного анализа региональной программы и Краткосрочного плана необходимо учитывать следующее:

– в Краткосрочном плане отражаются отдельные работы, не указанные в региональной программе, но предусмотренные в дополнительном перечне работ;

– анализ по видам услуг и (или) работ, предусмотренным ч.1 ст.166 ЖК РФ, проводится без детализации по элементам, в структуре видов работ и услуг, указанных в отчете КР-2. Отдельные виды работ по проведению капитального ремонта, предусмотренные ч.1 ст.166 ЖК РФ, представлены в региональной программе в детализированном виде (например, ремонт внутридомовых инженерных систем холодного водоснабжения, горячего водоснабжения, теплоснабжения разделен на ремонт стояков и разводящих магистралей; ремонт внутридомовых систем водоотведения разделен на ремонт стояков и выпусков, сборных трубопроводов), что обуславливает несоответствие количества конструктивных элементов и систем по перечню работ, предусмотренному ч.1 ст.166 ЖК РФ, региональной программе;

– анализ по видам услуг и (или) работ по дополнительному перечню работ, утвержденному в городе Москве, осуществляется по видам конструктивных элементов и систем без учета работ по разработке и проведению экспертизы проектной документации, осуществлению строительного контроля, оценки соответствия лифтов требованиям безопасности.

Анализ соответствия данных региональной программы и Краткосрочного плана осуществляется с использованием данных ИАС КСП-М.

3.7. Анализ контрактов на выполнение работ по капитальному ремонту общего имущества в МКД, размещенных в Единой информационной системе в сфере закупок (выборочно[29]), на предмет соответствия видов, сроков выполнения работ предусмотренным в Краткосрочном плане.

3.8. Анализ квартальных отчетов КР-2[30] по всем показателям.

Результатами проведения подготовительного этапа Мониторинга являются:

– дополнение (уточнение) при необходимости примерного перечня основных показателей, характеризующих реализацию региональной программы (далее – показатели);

– подготовка и направление запросов информации в органы исполнительной власти и организации города Москвы для получения дополнительной информации, не размещенной в официальных источниках и

[29] Определяется руководителем рабочей группы экспертно-аналитического мероприятия, а также с учетом поступивших в КСП Москвы обращений граждан по вопросам капитального ремонта МКД в рамках региональной программы.

[30] Предоставляется ДКР ежеквартально по запросам КСП Москвы в рамках мониторинга исполнения бюджета города Москвы и социально-экономической ситуации в городе Москве.

не имеющейся в КСП Москвы в связи с ранее направленными запросами информации, необходимой для проведения Мониторинга в рамках иных мероприятий;

– составление в текстовом и табличном виде аналитических материалов, на основе которых проводится основной этап Мониторинга.

4. Основной этап Мониторинга

В целях подведения итогов реализации региональной программы за определенный промежуток времени проводится систематизация и анализ полученной информации по показателям посредством выполнения следующих задач.

4.1. Анализ общих сведений реализации региональной программы включает в себя следующие процедуры:

– анализ экономического обоснования изменений размера минимального взноса на капитальный ремонт общего имущества в МКД (информация предоставляется ДКР по запросу);

– определение и анализ значений общих показателей по региональной программе по отчету КР-2.

4.2. Анализ исполнения региональной программы по услугам и (или) работам, включенным в перечень услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в МКД в соответствии со ст.166 ЖК РФ, а также по дополнительному перечню работ включает в себя следующие процедуры:

– оценка уровня[31] исполнения региональной программы на отчетную дату (по информации ДКР, предоставленной по запросу);

– сравнительный анализ данных отчета КР-2 и формы федерального статистического наблюдения 22-ЖКХ (реформа)[32] в части количества МКД, включенных в региональную программу;

– сравнительный анализ данных, предоставленных МЖИ, о количестве и площади МКД, формирующих фонд капитального ремонта на специальных счетах, с данными отчета КР-2;

– информация об исполнении региональной программы по дополнительному перечню работ предоставляется ДКР на отчетную дату по запросу.

4.3. Анализ исполнения Краткосрочного плана по услугам и (или) работам, включенным в перечень услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в МКД в соответствии со ст.166 ЖК РФ, а также

---

[31] Определяется как отношение количества отремонтированных конструктивных элементов и систем с начала реализации региональной программы к общему количеству конструктивных элементов и систем в МКД, включенных в региональную программу.

[32] Приказ Федеральной службы государственной статистики от 10.07.2015 № 305 «Об утверждении статистического инструментария для организации Минстроем России федерального статистического наблюдения за ходом реформы в жилищно-коммунальной сфере». Предоставляется по запросу в рамках мониторинга исполнения бюджета города Москвы, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда города Москвы и социально-экономической ситуации в городе Москве.

по дополнительному перечню работ включает в себя следующие процедуры:

– анализ общего количества и площади МКД, капитальный ремонт которых предусмотрен и завершен (по отчету КР-2);

– анализ количества конструктивных элементов и систем, капитальный ремонт которых предусмотрен и фактически выполнен в соответствии со ст.166 ЖК РФ (по отчету КР-2);

– анализ плановых и фактических объемов выполненных работ (услуг) по дополнительному перечню работ по видам работ (по информации, предоставленной ДКР);

– анализ темпа включения в Краткосрочный план работ (услуг), предусмотренных ч.1 ст.166 ЖК РФ (по отчету КР-2);

– анализ темпа выполнения работ (услуг)[33] за отчетный период и период, предшествующий отчетному, по всем видам работ (услуг), предусмотренным ч.1 ст.166 ЖК РФ, и отдельно по каждой работе (услуге) (по отчету КР-2);

– анализ темпа включения в Краткосрочный план работ (услуг), предусмотренных ч.1 ст.166 ЖК РФ, и темпа выполнения работ (услуг), предусмотренных ч.1 ст.166 ЖК РФ;

– сравнительный анализ данных МЖИ о стоимости работ (услуг), завершаемых в отчетном периоде по МКД, формирующим фонд капитального ремонта на специальных счетах, с данными отчета КР-2.

4.4. Анализ движения денежных средств по счетам, на которых формируются фонды капитального ремонта (по отчету КР-2, информации ДКР, представленной по запросу), предполагает проведение следующих процедур:

– анализ объемов поступлений и списаний средств на счетах регионального оператора и специальных счетах за отчетный период;

– установление причин изменений объемов в отчетном периоде по сравнению с периодом, предшествующим отчетному;

– анализ объема остатков средств на счетах по состоянию на отчетную дату и причин их образования.

4.5. Анализ собираемости взносов на капитальный ремонт и объема задолженности по уплате взносов за помещения по видам собственности (федеральная собственность, собственность субъекта Российской Федерации, муниципальная собственность).

Требуется выполнение следующих процедур:

– анализ объема начисленных и уплаченных взносов на капитальный ремонт общего имущества в МКД (по данным отчета КР-2);

– анализ причин сложившегося уровня собираемости взносов на капитальный ремонт общего имущества в МКД, объема задолженности по уплате взносов (по информации ДКР, представленной по запросу в КСП Москвы);

[33] Темп выполнения работ (услуг), предусмотренных ч.1 ст.166 ЖК РФ, определяется как отношение количества фактически завершенных работ (услуг) в отчетном периоде к целевому значению включения в Краткосрочный план работ (услуг) (по данным отчета КР-2).

– анализ принятых мер для снижения задолженности по уплате взносов (по информации, представленной ДКР).

4.6. Анализ внутренней задолженности по фондам капитального ремонта МКД в разрезе периодов погашения (до 10 лет, от 11 до 20 лет, от 21 до 30 лет) за отчетный период в сравнении с предшествующим периодом[34] (по информации ДКР, отчету КР-2).

4.7. Анализ объемов финансового обеспечения мероприятий по капитальному ремонту общего имущества в МКД за счет средств бюджета города Москвы включает выполнение следующих процедур (по отчету КР-2, ф.0503127 ДГИ, информации ДГИ):

– анализ объемов бюджетных ассигнований на уплату взносов на капитальный ремонт помещений в МКД, находящихся в собственности города Москвы;

– анализ структуры расходов на оплату взносов на капитальный ремонт общего имущества в МКД (расходы на оплату взносов на капитальный ремонт за помещения, расположенные на территории города Москвы; расходы на оплату взносов на капитальный ремонт за помещения, расположенные на территории Московской области, принадлежащие на праве собственности городу Москве);

– анализ соответствия данных отчета КР-2 закону города Москвы о бюджете на соответствующий год в части объема средств бюджета города Москвы, предусмотренных на уплату взносов на капитальный ремонт помещений в МКД, находящихся в собственности города Москвы.

4.8. Анализ объема средств бюджета города Москвы на предоставление мер социальной поддержки собственникам помещений в МКД по оплате взноса на капитальный ремонт общего имущества в МКД на территории города Москвы в разрезе категорий граждан, получающим меры государственной поддержки из бюджета города Москвы[35], включает следующие процедуры (по информации ГКУ «ГЦЖС»):

– анализ количества граждан – получателей мер государственной поддержки из бюджета города Москвы (по категориям граждан);

– анализ объема средств бюджета города Москвы на предоставление мер социальной поддержки собственникам помещений в МКД по оплате взноса на капитальный ремонт общего имущества в МКД на территории города Москвы в разрезе категорий граждан;

---

[34] Внутренняя задолженность образуется в связи с использованием в соответствии с ч.4 ст.179 ЖК РФ средств, полученных региональным оператором от собственников помещений в одних МКД, формирующих фонд капитального ремонта на счете регионального оператора, на возвратной основе для финансирования капитального ремонта общего имущества в других МКД, также формирующих фонды капитального ремонта на счете регионального оператора.

[35] Пункты 1.2., 1.4. Порядка предоставления собственникам жилых помещений мер социальной поддержки по оплате взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме в городе Москве, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 05.04.2016 № 161-ПП.

– анализ соответствия информации об объеме расходов консолидированного бюджета города Москвы на компенсацию взносов на капитальный ремонт гражданам, получающим меры государственной поддержки из бюджета города Москвы, в отчете КР-2 и сведениях ГКУ «ГЦЖС».

4.9. Анализ ущерба, причиненного имуществу собственников помещений в МКД при проведении работ по капитальному ремонту общего имущества в МКД, путем сопоставления суммы возникшего ущерба, сумм возмещения Фондом и сумм возмещения страховыми компаниями, сумм возмещения подрядными организациями, стоимости восстановительных работ, выполненных подрядными организациями (по информации ДКР).

4.10. Анализ динамики и причин отказа собственников помещений от проведения капитального ремонта общего имущества в МКД включает следующие процедуры:

– определение на отчетную дату количества МКД, собственники помещений в которых отказались от проведения капитального ремонта, и анализ динамики указанного показателя в сравнении с данными за период, предшествующий отчетному (по информации ДКР). Информация по МКД, собственники помещений в которых отказались от проведения капитального ремонта, с указанием вида работ и сроков, на которые перенесено их выполнение, аккумулируется в ИАС КСП-М[36];

– анализ изменений, внесенных в региональную программу и Краткосрочный план в связи с отказами собственников помещений в МКД от проведения капитального ремонта, посредством системы ИАС КСП-М;

– анализ причин отказа собственников помещений от проведения капитального ремонта общего имущества в МКД (по информации ДКР).

4.11. Анализ закупок на выполнение работ по капитальному ремонту общего имущества в МКД включает в себя выполнение следующих процедур (по информации ДКР):

– анализ количества и стоимости заключенных региональным оператором контрактов, количества и сумм расторгнутых контрактов, в том числе в разрезе оснований расторжения;

– анализ фактов внесения организаций в реестр недобросовестных подрядных организаций.

4.12. Анализ обращений граждан и юридических лиц по вопросам организации и проведения капитального ремонта общего имущества в МКД в рамках исполнения региональной программы в динамике по годам и тематикам обращений (по информации ДКР, Государственной жилищной инспекции города Москвы).

4.13. Оценка действующего нормативного правового обеспечения включает оценку достаточности, непротиворечивости, наличия недостатков правового регулирования.

---

[36] Подсистема «Сводная отчетность»/Отчетный период/Декабрь/Годовая/Программы/ Региональная программа/Утвержденные документы/ Переносы – Адресный перечень МКД.

Контрольно-счетная палата Москвы

Методические рекомендации по проведению экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов, устанавливающих и (или) изменяющих расходные обязательства города Москвы на исполнение публичных нормативных обязательств по реализации государственной политики в сфере социальной защиты населения города Москвы

Утверждены
приказом от 23.01.2020 № 9/01-05

Действуют с 23.01.2020

Оглавление

1. Общие положения 26
2. Информационная основа проведения экспертизы 28
3. Рассмотрение проектов нормативных правовых актов, устанавливающих и содержащих расходные обязательства города Москвы на исполнение публичных нормативных обязательств по реализации государственной политики в сфере социальной защиты 30
4. Порядок рассмотрения вопросов при проведении экспертизы 31

1. Общие положения

1.1. Настоящие Методические рекомендации разработаны на основании:

- Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ);
- Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»;
- Закона города Москвы от 30.06.2010 № 30 «О Контрольно-счетной палате Москвы»;
- Регламента Контрольно-счетной палаты Москвы;
- Стандарта 1.1. «Методологическое обеспечение деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы» (утвержден приказом от 24.01.2011 № 4/01-05).

1.2. Цель Методических рекомендаций – повышение качества проведения экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов города Москвы, устанавливающих и содержащих расходные обязательства города Москвы на исполнение публичных нормативных обязательств по реализации государственной политики в сфере социальной защиты населения города Москвы.

1.3. Сферой применения Методических рекомендаций является деятельность Контрольно-счетной палаты Москвы (далее – КСП Москвы), связанная с экспертизой проектов законов и иных нормативных правовых актов города Москвы, устанавливающих и содержащих расходные обязательства города Москвы на исполнение публичных нормативных обязательств.

1.4. Методические рекомендации устанавливают общие требования к анализу (оценке) проекта закона и иного нормативного правового акта по вопросам, связанным с формированием и исполнением расходов бюджета города Москвы в виде публичных нормативных обязательств при реализации государственной политики в сфере социальной защиты населения города Москвы.

Экспертиза соответствующего проекта закона или иного нормативного правового акта, принимаемого в сфере образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, жилищной политики, может быть проведена с использованием настоящих Методических рекомендаций при отнесении выплаты к публичным нормативным обязательствам согласно действующим законам и иным нормативным актам.

1.5. Проведение экспертизы и оформление ее результатов осуществляется в соответствии с Регламентом Контрольно-счетной палаты Москвы, стандартами КСП Москвы, Инструкцией по организации и ведению делопроизводства в Контрольно-счетной палате Москвы.

1.6. Для целей настоящих Методических рекомендаций используются следующие понятия и термины:

Публичные обязательства[37] – обусловленные законом, иным нормативным правовым актом расходные обязательства публично-правового образования **перед физическим или юридическим лицом**, иным **публично-правовым образованием**, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом **размере или имеющие** установленный указанным законом, актом **порядок его определения (расчета, индексации)**.

Публичные нормативные обязательства[38] − публичные обязательства **перед физическим лицом**, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом **размере или имеющие установленный порядок его индексации**, за исключением выплат физическому лицу, предусмотренных статусом государственных (муниципальных) служащих, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, работников казенных учреждений, военнослужащих, проходящих военную службу по призыву (обладающих статусом военнослужащих, проходящих военную службу по призыву), лиц, обучающихся в государственных (муниципальных) организациях, осуществляющих образовательную деятельность.

Социальная защита населения – система гарантированных государством экономических, правовых и иных мер социальной поддержки, направленных на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека[39].

В настоящих Методических рекомендациях рассматриваются публичные нормативные обязательства в сфере социальной защиты (далее – публичные нормативные обязательства) в виде пенсий, пособий, компенсаций и других социальных выплат.

Расходные обязательства на социальное обеспечение населения могут возникать в результате принятия публичных нормативных обязательств[40], исполнение которых возложено на уполномоченные органы Правительства Москвы.

Пособие − безвозмездное предоставление гражданам определенной денежной суммы за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации[41].

Компенсационная выплата – денежная выплата, назначаемая

[37] Статья 6 БК РФ.
[38] Статья 6 БК РФ.
[39] Понятие «социальная защита» нормативными правовыми актами Российской Федерации и города Москвы не определено. Трактовка понятия осуществлена исходя из терминов, определенных Законом Российской Федерации от 15.05.91 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и Федеральным законом от 24.11.95 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».
[40] Статья 74.1. БК РФ.
[41] Федеральный закон от 17.07.99 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

гражданам с целью осуществления дополнительной материальной поддержки в случаях, признаваемых государством социально значимыми, независимо от наличия у них каких-либо иных источников доходов, и выплачиваемая с определенной периодичностью. Компенсационные выплаты населению рассматриваются, как правило, в совокупности с пособиями (в дополнение к ним). Перечень компенсационных выплат может быть дополнен в связи с возникшей необходимостью оказания социальной помощи каким-либо категориям граждан.

Единовременная денежная выплата − выплата, осуществляемая один раз в год, а также другие выплаты, имеющие нерегулярный характер, за исключением денежных компенсаций[42]. Денежная компенсация является полным или частичным возмещением затрат граждан на приобретение товаров и услуг и имеет целевой характер[43].

Региональная социальная доплата к пенсии (неработающим пенсионерам) – выплата, осуществляемая пенсионеру уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в случае, если общая сумма его материального обеспечения, определенная в соответствии с ч.ч.2, 3 ст.12.1. Федерального закона от 17.07.99 № 178-ФЗ[44], не достигает величины прожиточного минимума пенсионера, установленной в соответствии с п.4 ст.4 Федерального закона от 24.10.97 № 134-ФЗ[45] в субъекте Российской Федерации по месту его жительства или по месту его пребывания, превышающей величину прожиточного минимума пенсионера в целом по Российской Федерации[46].

2. Информационная основа проведения экспертизы

2.1. Информационной основой проведения экспертизы являются законы и иные нормативные правовые акты города Москвы, определяющие порядок и условия формирования и использования средств бюджета города Москвы на исполнение публичных нормативных обязательств.

Указанные нормативные правовые акты применяются согласно редакциям, действующим на момент проведения экспертизы.

Отнесение расходных обязательств к публичным нормативным обязательствам (пособия, выплаты, доплаты) регулируется законами Российской Федерации и города Москвы, определяющими меры социальной защиты. Перечень публичных нормативных обязательств в сфере социальной защиты населения, установленных законами и иными нормативными

[42] Приказ Федеральной службы государственной статистики от 18.07.2013 № 287 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за уровнем жизни населения» (далее – приказ Росстата от 18.07.2013 № 287).
[43] Приказ Росстата от 18.07.2013 № 287.
[44] Федеральный закон от 17.07.99 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».
[45] Федеральный закон от 24.10.97 № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации».
[46] Пункт 5 ст.12.1. Федерального закона от 17.07.99 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

правовыми актами Российской Федерации, города Москвы и Московской области[47]. Состав публичных нормативных обязательств может корректироваться при изменении законодательной базы.

При проведении экспертизы также необходим анализ положений, содержащихся в пояснительных записках к проектам нормативных правовых актов города Москвы.

2.2. Источниками финансирования публичных нормативных обязательств являются средства бюджета города Москвы, в том числе в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, межбюджетные трансферты из федерального бюджета.

2.3. Публичные нормативные обязательства в городе Москве предусматриваются на реализацию мер социальной защиты следующих категорий населения:

- семей с детьми;
- старшего поколения, ветеранов Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий и членов их семей;
- инвалидов;
- других категорий лиц, которым предусмотрены меры социальной поддержки, подлежащие исполнению в денежной форме в размере, предусмотренном законами и иными нормативными правовыми актами, или в соответствии с установленным порядком его индексации.

2.4. При проведении экспертизы для определения численности получателей может быть использована информация органов исполнительной власти города Москвы, осуществляющих сбор и обобщение количественной или иной информации в отношении отдельных категорий граждан – жителей города Москвы, представленная:

- в общероссийских формах унифицированной отчетно-статистической документации, утвержденных приказами Федеральной службы государственной статистики;
- на официальных сайтах государственных органов и организаций с указанием электронного адреса в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Допускается предварительное направление запросов о предоставлении необходимой информации в органы исполнительной власти города Москвы, осуществляющие исполнение публичных нормативных обязательств.

2.5. При проведении экспертизы учитываются результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных КСП Москвы, органами государственного контроля (надзора) города Москвы и иными уполномоченными органами исполнительной власти города Москвы.

2.6. При проведении экспертизы рекомендуется использование:

---

[47] Действующих на территории города Москвы, присоединенной с 01.07.2012 (Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 27.12.2011 № 560-СФ «Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации городом федерального значения Москвой и Московской областью»).

- информации, характеризующей опыт зарубежных стран и субъектов Российской Федерации по реализации государственной политики в сфере социальной защиты;

- результатов научно-исследовательских работ, данных социологических опросов, прямо или косвенно затрагивающих вопросы, связанные с исполнением публичных нормативных обязательств города Москвы.

2.7. В зависимости от целей и задач экспертизы (п.3.3. Методических рекомендаций), помимо документов и материалов, предусмотренных п.п.2.4.-2.6. Методических рекомендаций, также целесообразно использовать Реестр расходных обязательств города Москвы.

3. Рассмотрение проектов нормативных правовых актов, устанавливающих и содержащих расходные обязательства города Москвы на исполнение публичных нормативных обязательств по реализации государственной политики в сфере социальной защиты

3.1. Экспертиза проектов законов и иных нормативных правовых актов, устанавливающих и содержащих расходные обязательства города Москвы на исполнение публичных нормативных обязательств, проводится в форме экспертно-аналитических мероприятий КСП Москвы в соответствии с действующим Регламентом Контрольно-счетной палаты Москвы.

3.2. Экспертиза проводится в отношении проектов законов и иных нормативных правовых актов города Москвы, определяющих возникновение, изменение или исполнение публичных нормативных обязательств, включая проекты:

- законов города Москвы о бюджете города Москвы (при его формировании, изменении или исполнении);

- нормативных правовых актов города Москвы, устанавливающих категорию получателей, порядок назначения и размер выплат (или порядок их индексации), включая проекты государственных программ города Москвы, а также проекты решений о внесении в них изменений.

3.3. Целью экспертизы является определение обоснованности, полноты и достаточности расходов городского бюджета на исполнение публичных нормативных обязательств.

Задачи экспертизы и технические приемы по их решению в каждом из установленных случаев п.3.2. настоящих Методических рекомендаций различны, а рекомендации по их реализации имеют свои особенности.

3.4. При рассмотрении проекта правового акта может производиться оценка наличия в его положениях коррупционных факторов (в соответствии с требованиями нормативных правовых актов Российской Федерации и города Москвы, локальных правовых актов КСП Москвы).

4. Порядок рассмотрения вопросов при проведении экспертизы

4.1. В случае проведения экспертизы нормативных правовых актов, устанавливающих размеры и (или) порядок исполнения публичных нормативных обязательств, рассматриваются (анализируются):

4.1.1. Обоснованность расчета норматива выплат и (или) порядка его индексации (исходя из содержания документов, представленных вместе с проектом нормативного правового акта), пояснения и обоснования необходимости принятия новых или изменения порядка исполнения действующих публичных нормативных обязательств (с целью их унификации) на территории города Москвы, включая проекты государственных программ города Москвы, а также проекты решений о внесении в них изменений.

При анализе проекта нормативного правового акта необходимо учитывать положения Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, основные направления бюджетной политики города Москвы, прогноз социально-экономического развития города Москвы, Государственной программы города Москвы «Социальная поддержка жителей города Москвы».

4.1.2. Наличие порядка, регулирующего назначение и исполнение публичного нормативного обязательства, в том числе с позиций адресности, а также информационно-технического обеспечения.

4.1.3. Наличие признаков идентичности определения и порядка исполнения принимаемого публичного нормативного обязательства действующим публичным обязательствам. Оценивается целесообразность отмены (изменения) действующих обязательств с принятием нового вида публичного нормативного обязательства.

4.1.4. Четкость определения лиц (групп лиц) – категорий получателей публичного нормативного обязательства. Определение категорий получателей должно соответствовать терминологии, установленной законами Российской Федерации и города Москвы, Государственной программой города Москвы «Социальная поддержка жителей города Москвы».

Анализируются имеющиеся источники информации (статистической, информационно-аналитической, управленческой) о количестве нуждающихся лиц указанной категории получателей, устанавливаются риски получения и использования неполных и (или) недостоверных данных, неполучения или несвоевременного получения данных.

В случае отсутствия указания на конкретные источники информации о количестве нуждающихся лиц определяется наличие в проекте нормативного правового акта или пояснительной записке к нему порядка определения категории нуждающихся лиц и их последующего учета.

4.1.5. Объем бюджетных ресурсов, необходимых для реализации принимаемого публичного нормативного обязательства, риски его

невыполнения вследствие нехватки бюджетных ресурсов (например, в кризисных ситуациях).

Выделение бюджетных ассигнований на принятие новых видов расходных обязательств или увеличение бюджетных ассигнований на исполнение существующих видов расходных обязательств может осуществляться только с начала очередного финансового года при условии включения соответствующих бюджетных ассигнований в закон о бюджете либо в текущем финансовом году после внесения соответствующих изменений в закон о бюджете при наличии соответствующих источников дополнительных поступлений в бюджет и (или) при сокращении бюджетных ассигнований по отдельным статьям расходов бюджета[48].

4.1.6. Наличие в правовом акте требований по принятию управленческих решений, необходимых для обеспечения исполнения публичных нормативных обязательств. В том числе анализируется потребность в отмене, приостановлении или изменении действующих или дополнительном утверждении новых правовых актов (включая государственные программы) и методик, необходимых для реализации представленного на экспертизу проекта нормативного правового акта.

4.2. В случае экспертизы проектов законов о бюджете города Москвы (при его формировании, изменении или исполнении) рассматривается (анализируется):

4.2.1. Полнота и правомерность отражения в проекте закона о бюджете (его изменении или исполнении) бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств.

В данном случае сопоставляются виды пособий, компенсационных и единовременных выплат, подлежащих исполнению в денежной форме в установленном размере или имеющих установленный порядок их индексации, указанные в проекте закона о бюджете (изменении или исполнении), установленные в законах и иных нормативных правовых актах города Москвы.

Необходимо учитывать утвержденные или планируемые к утверждению нормативные правовые акты о внесении изменений в законы и иные нормативные правовые акты, определяющие порядок исполнения обязательств в виде пособий, компенсационных и единовременных выплат в сфере социальной защиты населения.

4.2.2. Соответствие предусмотренных в текстовой статье законопроекта бюджетных ассигнований на исполнение публичных нормативных обязательств[49] их объемам в приложениях к законопроекту, в том числе классификации расходов бюджета. При изменении показателей сводной бюджетной росписи по расходам, утвержденным в соответствии с ведомственной структурой расходов, уменьшение бюджетных ассигнований,

[48] Статья 83 БК РФ.
[49] Статья 184.1. БК РФ.

предусмотренных на исполнение публичных нормативных обязательств, для увеличения иных бюджетных ассигнований без внесения изменений в закон о бюджете не допускается.

4.2.3. Соответствие публичных нормативных обязательств в проекте закона о бюджете (его изменении или исполнении) требованиям нормативных документов о применении бюджетной классификации в соответствии с положениями БК РФ.

При проведении оценки следует учесть, что в соответствии с требованиями БК РФ[50] каждому публичному нормативному обязательству присваиваются уникальные коды целевых статей расходов соответствующего бюджета.

4.2.4. Обоснованность расчетов объемов бюджетных ассигнований на выплаты населению в виде публичных нормативных обязательств, риски невыполнения публичных нормативных обязательств, в том числе посредством проведения анализа (оценки):

- реалистичности расчетов при планировании объемов бюджетных ассигнований исходя из размеров пособий, компенсационных и единовременных выплат, подлежащих исполнению в денежной форме, и количества их получателей по категориям населения, которым законодательно установлены соответствующие выплаты, с применением информации, указанной в п.2.3. настоящих Методических рекомендаций;

- своевременности принятия нормативных правовых актов Правительства Москвы, определяющих индексацию пособий, компенсационных и единовременных выплат отдельным категориям населения, в целях минимизации риска ухудшения их материального благосостояния.

4.2.5. В целях определения обоснованности, полноты и достаточности расходов городского бюджета на исполнение публичных нормативных обязательств целесообразно проанализировать (при рассмотрении проекта закона о бюджете (или его изменении) – за аналогичный предшествующий период, об исполнении бюджета города Москвы – за отчетный год):

4.2.5.1. Качество планирования публичных нормативных обязательств в виде пособий, компенсационных и единовременных выплат в сфере социальной защиты за счет средств бюджета города Москвы в анализируемом периоде, их влияние на повышение экономического благополучия и социального состояния населения города Москвы[51], в том числе установить:

- внесение изменений в объемы расходов на выполнение публичных нормативных обязательств по реализации мер социальной поддержки населения в отчетном периоде, в том числе на исполнение публичных нормативных обязательств без внесения соответствующих изменений в закон о бюджете. В случае недостаточности бюджетных ассигнований для

[50] Статья 21 БК РФ.

[51] В случае экспертизы исполнения бюджета – за отчетный год, в случае рассмотрения проекта закона – за предыдущий год либо период, предшествующий отчетному.

исполнения публичных нормативных обязательств в сводную бюджетную роспись могут быть внесены изменения в соответствии с решениями руководителя финансового органа без внесения изменений в закон о бюджете с превышением общего объема указанных ассигнований в пределах пяти процентов от общего объема бюджетных ассигнований, утвержденных законом о бюджете на их исполнение в текущем финансовом году, а также при перераспределении бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение публичных нормативных обязательств между разделами, подразделами, целевыми статьями, группами (группами и подгруппами) видов расходов либо между разделами, подразделами, целевыми статьями (государственными программами и непрограммными направлениями деятельности), группами видов расходов классификации расходов бюджетов в пределах общего объема бюджетных ассигнований, предусмотренного главному распорядителю бюджетных средств на исполнение публичных нормативных обязательств в текущем финансовом году[52];

- отклонение величины предусмотренных к исполнению и фактически исполненных ассигнований на публичные нормативные обязательства в виде пособий, компенсационных и единовременных выплат. Определить причины, повлиявшие на исполнение установленных объемов публичных нормативных обязательств в отчетном периоде, а также способных повлиять на их дальнейшее обеспечение. Определить наличие дефицита средств федерального бюджета, выделенных городу Москве в виде межбюджетных трансфертов на исполнение публичного нормативного обязательства, и необходимость его ликвидации за счет средств бюджета города Москвы.

При этом следует учитывать, что причинами отклонений фактического исполнения публичных нормативных обязательств в виде пособий, компенсационных и единовременных выплат могут также являться изменения бюджетной политики Российской Федерации и города Москвы; порядка выплат и (или) учета получателей публичных нормативных обязательств; недостатки и нарушения в работе уполномоченного органа исполнительной власти по исполнению публичных нормативных обязательств (в случае их выявления в ходе проведения контрольных мероприятий), а также недостаточность мероприятий по информированию органами исполнительной власти города Москвы населения о принятии новых публичных обязательств.

4.2.5.2. Влияние исполнения публичных нормативных обязательств на повышение экономического благополучия населения посредством анализа достижения заданных целевых индикаторов и показателей эффективности, ожидаемых результатов реализации Государственной программы города Москвы «Социальная поддержка жителей города Москвы» в сопоставлении с установленными программой и фактически выделенными на указанные цели объемами бюджетных ассигнований.

[52] Статьи 217, 232 БК РФ.

4.2.6. Соответствие данных об исполнении бюджета данным отчета о реализации программ и финансовым показателям расходов, отраженных в бухгалтерской отчетности главного распорядителя бюджетных средств по исполнению публичных нормативных обязательств.

4.3. Посредством анализа теоретических положений, раскрывающих методологию экспертизы нормативных правовых актов, можно выделить следующие методы (приемы), которые могут использоваться при рассмотрении вопросов формирования и использования средств бюджета на исполнение публичных нормативных обязательств города Москвы: нормативный метод и метод экспертных оценок.

Для проведения оценки с использованием нормативного метода необходимо оценить полноту, достоверность данных о контингенте получателей средств, величины действующих нормативов, в том числе посредством:

- анализа надежности механизмов сбора и учета контингента получателей, оценки рисков получения и использования неполных и (или) недостоверных данных о контингенте получателей средств;

- определения плановой и фактической численности (на отчетную дату) контингента получателей мер социальной защиты в разрезе категорий населения и видов социальной защиты для определения рациональности планирования;

- определения наличия расчетов размеров публичных нормативных обязательств, сопоставления величины предусматриваемых нормативов с величиной прожиточного минимума населения;

- оценки непротиворечивости данных об объемах расходования бюджетных средств на исполнение публичных нормативных обязательств.

Для оценки эффективности принятых публичных нормативных обязательств в качестве сравнения можно использовать изменения показателей прожиточного минимума, средней заработной платы по городу Москве, стоимости потребительской корзины.

Метод экспертных оценок основан на сборе и анализе информации, полученной от независимых экспертов, с использованием установленных методик.

Также при проведении экспертизы может быть использован анализ мнений жителей города Москвы о государственной политике в области социальной защиты населения города Москвы.

Контрольно-счетная палата Москвы

Методические рекомендации

«По оценке правомерности и эффективности предоставления и использования субсидий на выполнение государственного задания»

Утверждены
приказом от 23.01.2020 № 9/01-05

Действуют с 23.01.2020

Оглавление

1. Общие положения 38
2. Информационная основа проведения оценки 38
3. Порядок оценки правомерности и эффективности предоставления и использования субсидий на выполнение государственного задания 40

1. Общие положения

Методические рекомендации «По оценке правомерности и эффективности предоставления и использования субсидий на выполнение государственного задания» разработаны в соответствии с Законом города Москвы от 30.06.2010 № 30 «О Контрольно-счетной палате Москвы», Регламентом Контрольно-счетной палаты Москвы и Стандартом 1.1. «Методологическое обеспечение деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы» (утвержден приказом Председателя Контрольно-счетной палаты Москвы от 24.01.2011 № 4/01-05).

Основной целью разработки методических рекомендаций является повышение качества проведения проверок за счет регламентации и упорядочения выполняемых при этом работ.

Область применения методических рекомендаций – проверка правомерности предоставления и эффективности предоставления и использования субсидий из бюджета города Москвы на выполнение государственного задания государственными учреждениями[53] с целью установления общих требований, подходов и принципов для их последующей оценки в рамках обеспечения контрольной деятельности Контрольно-счетной палатой Москвы (далее – КСП Москвы).

Организация, проведение и оформление контрольных мероприятий осуществляется в соответствии с Регламентом КСП Москвы, Стандартом 1.4. «Общие правила проведения контрольного мероприятия», Инструкцией по организации и ведению делопроизводства в КСП Москвы, утвержденными приказами КСП Москвы.

2. Информационная основа проведения оценки

2.1. В Методических рекомендациях используются термины, применяемые в Бюджетном кодексе Российской Федерации, федеральных законах, иных нормативных правовых актах Российской Федерации, законах и иных правовых актах города Москвы.

2.2. Правовую основу для проведения оценки составляют:

- Бюджетный кодекс Российской Федерации;
- Гражданский кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон от 12.01.96 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;

[53] Государственными бюджетными, автономными, казенными учреждениями. Относительно казенных учреждений – установление государственных заданий для них не является обязательным, если принимается распорядителем бюджетных средств решение о формировании для него государственного задания, то финансовое обеспечение его деятельности осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы (ст.6 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

- Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»;

- Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» и принятые в соответствии с ним:

- приказы и распоряжения органов исполнительной власти города Москвы – учредителей государственных бюджетных и автономных учреждений города Москвы (далее – органы исполнительной власти);

- государственные программы, утвержденные Правительством Москвы, предусматривающие предоставление субсидий государственным учреждениям на выполнение государственного задания;

- инструкции и методические рекомендации Министерства финансов Российской Федерации и Департамента финансов города Москвы по бухгалтерскому учету и отчетности органов исполнительной власти и государственных учреждений;

- иные нормативные правовые документы и документы, регулирующие вопросы финансово-хозяйственной деятельности органов исполнительной власти и государственных бюджетных и автономных учреждений города Москвы;

- Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

2.3. Проведение оценки должно быть основано на достаточной, надежной и документально подтвержденной информации.

К источникам информации относятся учредительные документы, первичные учетные документы, регистры бухгалтерского учета, бухгалтерская, статистическая и иная отчетность, результаты процедур контроля, проведенных в ходе контрольного мероприятия, заключения экспертов и иные документы и сведения[54]. В случае использования при получении доказательств информационных систем необходимо определить системность, надежность и полноту содержащейся в них информации. Доказательства могут быть получены в результате анализа финансовых, экономических показателей; перепроверки правильности и точности произведенных арифметических расчетов.

Информация является достаточной, если ее объем и содержание позволяют сделать обоснованные выводы по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. Информация является надежной, если она получена из разных источников. Надежность информации,

[54] Например, документы, которые используются при осуществлении деятельности учреждения с учетом его особенностей, связанные с выполнением государственного задания, материалы по изучению общественного мнения, результаты оценки качества работы учреждений, письменные заявления, полученные от должностных лиц и иных работников объектов финансового контроля и другие.

полученной из внутренних источников, тем выше, чем эффективнее система бухгалтерского учета[55] и контроля со стороны органа исполнительной власти, осуществляющего функции и полномочия учредителя объекта проверки[56].

2.4. При проведении оценки допускается использование информации (с указанием источника информации), полученной по результатам государственного финансового контроля и внутриведомственного контроля[57] органа исполнительной власти (главного распорядителя, учредителя).

3. Порядок оценки правомерности и эффективности предоставления и использования субсидий на выполнение государственного задания

3.1. Порядок оценки правомерности предоставления и использования субсидий на выполнение государственного задания *органом исполнительной власти – учредителем:*

3.1.1. В соответствии с требованиями законов, нормативных правовых актов и методических документов Российской Федерации и города Москвы *орган исполнительной власти – учредитель* должен обеспечить наличие организационно распорядительных документов[58] и их соответствие установленным законами, нормативными правовыми актами и методическими документами Российской Федерации и города Москвы[59]

---

[55] Например, наличие и ведение учетной политики, принятой объектом финансового контроля, наличие и тип компьютерной системы ведения бюджетного (бухгалтерского) учета, обеспечивающей точность и полноту бюджетного (бухгалтерского) учета, минимизация рисков, которые могут повлиять на достоверность бухгалтерской (финансовой) отчетности, изменения в порядке отражения в бюджетной отчетности деятельности объекта финансового контроля в связи с применением нормативных правовых актов в области бюджетного (бухгалтерского) учета.

[56] Постановление Правительства Москвы от 15.02.2011 № 30-ПП «О Порядке осуществления контроля за деятельностью бюджетных, автономных и казенных учреждений».

[57] Имеются в виду результаты внутриведомственного контроля: за финансовой деятельностью учреждений, за использованием имущества, за выполнением государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг, за соответствием деятельности учреждения целям, предусмотренным учредительными документами, за обеспечением учреждением публичности своей деятельности, за устранением нарушений, выявленных по результатам внутриведомственного контроля.

[58] Например, правовые акты органов исполнительной власти об утверждении перечней государственных услуг (работ), порядки, регулирующие оказание государственных услуг, выполнение работ, порядки информирования потенциальных потребителей об оказании государственных услуг (выполнении работ), порядки расчета нормативных затрат, пределов кредиторской задолженности, принятия решений об одобрении крупных сделок, порядки определения платы за оказание услуг, выполнение работ и другие.

[59] Например, постановление Правительства Москвы от 05.12.2017 № 941-ПП «О формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) государственными учреждениями города Москвы», совместный приказ Департамента экономической политики и развития города Москвы и Департамента финансов города Москвы от 22.11.2013 № 253/129-ПР «Об утверждении методических рекомендаций по определению нормативов затрат на оказание (выполнение) государственных услуг (работ) и содержание имущества государственных учреждений города Москвы в рамках выполнения государственного задания».

требованиям в части формирования: перечней государственных услуг и работ, государственного задания, соглашения о предоставлении субсидии на выполнение государственного задания[60], нормативов затрат на оказание услуг, содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за государственным учреждением или приобретенного учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем, а также корректирующих коэффициентов, плана финансово-хозяйственной деятельности государственного учреждения и внесения изменений в указанные документы в течение финансового года[61].

При проведении проверки правомерности соглашений о порядке и условиях предоставления субсидий на выполнение государственного задания целесообразно определить права, обязанности и ответственность сторон, объемы и периодичность перечисления субсидии, предусмотренные графиком перечисления субсидии, установленным соглашением[62]; определить (проанализировать) наличие в соглашении положений об обязанности учреждения, в случае неправомерно использованных средств учреждением по выполнению государственного задания, праве учредителя на проведение проверок условий, установленных соглашением, порядке возврата сумм, использованных учреждением по итогам проверок, проведенных учредителем.

Государственное задание должно быть сформировано[63] в соответствии

---

[60] Следует обратить внимание, что неотъемлемой частью соглашения является график, в котором фиксируются сроки предоставления субсидии. Как правило, он предполагает выделение субсидии ежеквартально. Вместе с тем соглашением могут быть предусмотрены особые случаи исчисления сроков и построения графиков, например, в случае, когда срок окончания выполнения работ (оказания услуг) переходит на следующий год, по решению учредителя *субсидия возврату не подлежит*, но учитывается при формировании государственного задания на очередной год. Указанные работы (услуги), а также средства субсидии на их выполнение необходимо отразить в задании на очередной год без включения в общий объем субсидии в очередном году.

[61] Требования к составлению и утверждению плана финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения утверждены приказом Минфина России от 31.08.2018 № 186н. Для бюджетных учреждений план финансово-хозяйственной деятельности утверждается органом, выполняющим функции и полномочия учредителя. При этом учредитель может предоставить руководителю бюджетного учреждения право утверждать план, а также предусмотреть, что внесение изменений в план может осуществляться в течение всего текущего финансового года учреждением самостоятельно, при этом утверждение указанных изменений органом-учредителем – в сроки, определенные порядком составления плана. Для автономных учреждений план финансово-хозяйственной деятельности согласно Федеральному закону от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» утверждает исключительно руководитель учреждения.

[62] Не реже одного раза в квартал текущего финансового года. Перечисление последней части субсидии в IV квартале текущего финансового года осуществляется после предоставления государственным учреждением предварительного отчета о выполнении государственного задания.

[63] При установлении учреждению государственного задания на оказание нескольких государственных услуг (выполнение нескольких работ) государственное задание формируется из нескольких разделов, каждый из которых должен содержать требования к оказанию одной государственной услуги (выполнению одной работы), а в случае установления государственного задания одновременно на оказание государственной услуги и выполнение работы государственное

с основными видами деятельности, предусмотренными учредительными документами государственных учреждений, с учетом:

- прогнозируемой потребности в соответствующей государственной услуге (работе), оцениваемой на основании динамики количества потребителей государственных услуг, объемов выполняемых работ, уровня удовлетворенности существующим объемом и качеством государственных услуг (результатом работ);

- возможностей государственных учреждений города Москвы по оказанию государственных услуг (выполнению работ);

- показателей фактического выполнения государственными учреждениями города Москвы государственного задания в отчетном и текущем финансовых годах;

- объемов бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, доведенных в установленном порядке до государственных органов.

Государственное задание должно содержать следующие показатели:

- показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ);

- порядок контроля за исполнением государственного задания, в том числе порядок и условия его досрочного прекращения;

- требования к отчетности об исполнении государственного задания на оказание государственных услуг и государственных работ;

- определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;

- порядок оказания соответствующих услуг;

- предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством предусмотрено их оказание на частично платной основе, либо порядок установления цен (тарифов) в случаях, установленных законодательством;

- уникальный номер реестровой записи;

- наименование государственной услуги (работы) или наименование группы услуг (работ);

- количественные показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных услуг (выполняемых работ) на каждый год периода, на который устанавливается государственное задание;

- основные формы и процедуры, периодичность осуществления контроля;

- наименование органа государственной власти города Москвы или уполномоченного им органа, осуществляющего контроль за выполнением государственного задания;

задание формируется из двух частей, каждая из которых должна содержать отдельно требования к оказанию государственной услуги и выполнению работы.

- срок действия государственного задания.

В государственном задании могут быть установлены допустимые (возможные) отклонения в процентах от установленных плановых показателей качества и (или) объема государственных услуг (работ), но не более 10 процентов в отношении отдельной государственной услуги (работы), либо общее допустимое (возможное) отклонение – в отношении государственного задания или его части. Значения указанных отклонений, устанавливаемые на текущий финансовый год, не могут быть изменены.

3.1.2. Осуществляется проверка правильности произведенных расчетов *органом государственной власти – учредителем* величины финансового обеспечения оказания (выполнения) государственных услуг (работ), в том числе:

- нормативных затрат на оказание государственными учреждениями единицы государственной услуги;

- нормативных затрат на выполнение государственными учреждениями единицы государственной работы или нормативных затрат на выполнение объема государственной работы в целом, рассчитанных с применением проектного, сметного либо иного способа расчета затрат;

- затрат на содержание недвижимого имущества[64] и особо ценного движимого имущества, а также расходов на уплату соответствующих налогов[65].

3.1.3. В процессе проведения проверки необходимо:

- установить соблюдение органами исполнительной власти правил изменения объемов субсидий на выполнение государственного задания[66], а также правил и сроков перечисления субсидий на выполнение государственного задания;

- проанализировать имеющуюся систему контроля за деятельностью государственных учреждений (осуществление учреждением предусмотренных его уставом основных видов деятельности, в том числе выполнение государственного задания, обеспечение учреждением публичности своей деятельности, а также доступности, в том числе информационной, оказываемых им услуг).

3.1.4. В процессе оценки правомерности предоставления субсидий на выполнение государственного задания осуществляется сопоставление:

---

[64] Например, не учитываются при определении нормативных затрат расходы на содержание имущества в случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества или особо ценного движимого имущества, закрепленного за учреждением на праве оперативного управления или приобретенного за счет средств, выделенных учредителем на его приобретение.

[65] За исключением затрат на уплату налогов, включенных в состав субсидий на иные цели, предусмотренных законом города Москвы о бюджете города Москвы на очередной финансовый год и плановый период государственным бюджетным и автономным учреждениям города Москвы.

[66] В частности, при изменении нормативных затрат на оказание государственной услуги и на содержание имущества не допускается уменьшение субсидии, предоставляемой на финансовое обеспечение выполнения задания в течение срока его выполнения, без его изменения.

- утвержденных нормативных затрат с нормативами, применяемыми для расчета субсидий на выполнение государственного задания;

- утвержденных нормативов финансового обеспечения единицы государственной услуги (работы) для различных учреждений[67], оказывающих одноименные, однотипные услуги (работы), анализ причин расхождений указанных показателей по различным учреждениям. На данном этапе предлагается оценить риски существенных диспропорций в финансовом обеспечении выполнения государственного задания;

- натуральных показателей государственных заданий с показателями государственных программ и подпрограмм города Москвы;

- контингента потребителей государственных услуг с параметрами государственного задания.

На данном этапе оцениваются риски использования неполных и (или) недостоверных данных и их источников при расчете финансового обеспечения государственного задания.

3.2. Определение правомерности использования субсидий *государственным учреждением* осуществляется методом документальной и фактической проверки[68]:

- правильности отражений операций по учету субсидий, полученных и израсходованных учреждением на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, требованиям, установленным государственными органами власти[69] в зависимости от источников финансового обеспечения;

---

[67] По решению учредителя нормативные затраты могут определяться по одному из трех вариантов: отдельно по каждому бюджетному или автономному учреждению, в среднем по группе учреждений, по группе учреждений с использованием корректирующих коэффициентов, учитывающих их особенности (например, место нахождения учреждения, статус, обеспеченность инфраструктурой и другие критерии). Учредитель вправе установить порядок перехода от установления нормативных затрат отдельно по каждому учреждению к установлению указанных затрат в среднем по группе учреждений и (или) по группе учреждений с использованием корректирующих коэффициентов.

[68] Документальная проверка проводится путем изучения информации о деятельности проверяемой организации, содержащейся в документах. Фактическая проверка проводится путем установления информации о количественных, качественных и иных характеристиках объекта проверки на основании инвентаризации, проводимой по месту нахождения объекта контроля, в ходе которой в том числе определяется фактическое соответствие совершенных операций данным бюджетной (бухгалтерской) отчетности и первичных документов, а также обследования, осмотра, обмера, пересчета, экспертизы, получения объяснений и других способов. Метод проверки (сплошной, выборочный), объем выборки, способ проверки (документальный, фактический) определяются аудиторским направлением самостоятельно, исходя из принципа достижения разумной уверенности в том, что выбранные условия с достаточной степенью надежности обеспечивают достижение цели проверки.

[69] Например, Порядок формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структура и принципы назначения, утвержденный приказом Минфина России от 08.06.2018 № 132н, Порядок формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структура и принципы назначения, утвержденный приказом Минфина России от 06.06.2019 № 85н, План счетов бухгалтерского учета бюджетных учреждений, утвержденный приказом Минфина России от 16.12.2010 № 174н, План счетов бухгалтерского учета автономных учреждений, утвержденный приказом Минфина России от 23.12.2010 № 183н. См. также приказ Департамента финансов города Москвы от 21.01.2011 № 53 «Об утверждении Порядка открытия и закрытия лицевых счетов финансовым органом города Москвы».

- соблюдения государственными учреждениями города Москвы правил, установленных документами федерального и городского уровня (в том числе соблюдения требований законодательства при приобретении товаров, работ, услуг, необходимых для оказания (выполнения) государственных услуг (работ), требований по формированию государственного задания, а также по формированию и предоставлению отчетности о выполнении государственного задания[70]);

- соблюдения требований по формированию и представлению оперативной и годовой отчетности по выполнению государственного задания, оценки достоверности данных отчетности по выполнению государственного задания;

- соответствия направлений расходования субсидии целям государственного задания[71];

- определения объема оказания услуг (выполнения работ) за плату сверх государственного задания или в рамках государственного задания в случаях, предусмотренных действующим законодательством;

- определения достоверности отдельных показателей годовой бюджетной отчетности государственного учреждения;

- определения использования имущества (путем выборочного осмотра, обследования, инвентаризации государственного (муниципального) имущества с целью оценки его состояния, выявления неиспользуемого по назначению государственного (муниципального) имущества), выявления нарушений действующего законодательства, содержащего нормы о порядке использования, распоряжения и сохранности государственного (муниципального) имущества;

- определения объемов оказанных услуг (выполненных работ), экспертной оценки и других методов фактической проверки с целью оценки правомерности использования средств, полученных в виде субсидий на выполнение государственного задания (при необходимости).

3.3. При выявлении в ходе контрольных мероприятий неправомерного расходования субсидий осуществляется их стоимостная оценка.

К таким случаям относятся:

- перечисление главным распорядителем (учредителем) субсидий в объемах, превышающих расчетную нормативную потребность государственных учреждений на единицу государственной услуги (работы), а

---

[70] Например, некорректное составление учреждением отчета о выполнении задания (в частности, перевыполнение / невыполнение плановых показателей, связанное с реорганизацией учреждения или переходом его из статуса бюджетного в автономное учреждение).

[71] Расходование субсидии производится учреждением с *целью* выполнения задания учредителя и в соответствии с показателями, отраженными в плане финансово-хозяйственной деятельности, с учетом соблюдения условий их предоставления, определенным, в том числе *иным правовым основанием их получения (то есть в соглашении)*. Документом, определяющим направления использования государственным учреждением субсидии на выполнение государственного задания, является план финансово-хозяйственной деятельности, составляемый и утверждаемый в порядке, установленном органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя.

также перечисление субсидий в отсутствие утвержденного государственного задания;

- расходование учреждением субсидии, предназначенной на выполнение государственного задания на работы и услуги, не предусмотренные государственным заданием; а также отсутствие документов, подтверждающих произведенные расходы; отсутствие документов, подтверждающих закупку (поставку) товаров, работ, услуг, необходимых для выполнения государственного задания, оплата работ завышенного объема, завышенной стоимости, включающей непредусмотренные расходы, оплата непоставленной продукции, невыполненных работ, неоказанных услуг;

- наличие у бюджетного учреждения просроченной кредиторской задолженности, превышающей предельно допустимые значения, установленные органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, размер убытков, причиненных в результате совершения крупной сделки, в случае если эта сделка не была предварительно согласована с учредителем;

- оплата расходов, которые должны осуществляться за счет иных источников, в том числе внебюджетных (например, оплата страхования арендованных автомобилей, если при этом условиями договоров предусмотрена оплата страховки арендодателем; использование бюджетных средств на оплату коммунальных услуг, оказанных арендаторам (без их соответствующего возмещения арендаторами), и прочие нарушения.

3.4. Оценка эффективности предоставления и использования субсидий на выполнение государственного задания *для органов исполнительной власти – учредителей и государственных учреждений* осуществляется с применением следующих критериев:

- полнота и своевременность перечисления средств на оказание государственных услуг (выполнение работ);

- полнота оказания государственных услуг (выполнения работ), количественная проверка полноты оказания государственного задания (счетный контроль)[72];

- количество потребителей государственных услуг или количество государственных услуг (выполнения работ);

- обеспечение соответствия качества оказания государственных услуг[73] нормам законодательства и требованиям, установленным в государственном задании.

3.5. Результативность использования бюджетных средств на выполнение государственного задания оценивается как отношение

[72] С учетом использования результатов проверок, проведенных учредителем в рамках внутреннего финансового контроля, иными контрольными органами, экспертных оценок.

[73] Например, учредителем некорректно установлены показатели качества услуги и не определен порядок оценки качества выполненных работ.

достигнутых результатов[74] выполнения государственного задания к затратам на его выполнение. Рассчитывается для сопоставления показателей эффективности по различным государственным учреждениям, оказывающим однотипные услуги (выполняющим однотипные работы), проводится анализ причин отклонений, например:

- сравнение объема субсидии на выполнение государственного задания, предоставленной государственному учреждению, с объемами субсидий, предоставленных органом исполнительной власти иным государственным учреждениям;

- сопоставление объема субсидии на выполнение государственного задания, предоставленной государственному учреждению, с объемами средств, израсходованных на закупку аналогичных услуг (работ) в рамках государственных закупок;

- сравнение объема субсидии на выполнение государственного задания с показателями прошлых периодов;

- оценка наличия остатков субсидии, не использованных в отчетном (текущем) финансовом году.

3.6. С учетом оценки степени выполнения показателей государственного задания и показателей финансово-хозяйственной деятельности государственного учреждения определяется целесообразность/эффективность управленческих решений органа исполнительной власти:

- о сохранении (увеличении, уменьшении) учреждению показателей объема услуг и (или) результатов выполнения работ государственного задания;

- об изменении нормативов финансового обеспечения оказания услуг, выполнения работ, содержания имущества;

---

[74] При выполнении государственного задания основными показателями эффективности являются, в том числе, экономность использования финансовых и материальных ресурсов, увеличение объема и номенклатуры работ и услуг без изменения размеров соответствующего источника их финансового обеспечения. Предполагается, что государственные учреждения должны эффективно использовать средства, получаемые ими из бюджета, реализуя принцип эффективности использования бюджетных средств. В соответствии с Порядком формирования государственного задания для государственных учреждений города Москвы и финансового обеспечения выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 05.12.2017 № 941-ПП, установлена форма государственного задания и общие требования к выполнению государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ), где содержится описание качественных и количественных изменений в состоянии потребителей после оказания услуги. Результаты должны быть измеримыми, соответствовать характеру и продолжительности оказания услуг, среди них могут быть определены приоритетные. Показатели результата выполнения государственной работы и показатели объема оказания государственных услуг (результативность выполнения работ), а также запланированные результаты оказания услуги потребителям (качественные и количественные изменения в состоянии потребителей после оказания услуги) содержатся в разделах достигнутых (недостигнутых) запланированных результатов оказания услуги потребителям и в факторах, повлиявших на отклонение фактических результатов выполнения задания от запланированных.

- о внесении изменений в перечень видов деятельности государственного (муниципального) учреждения (о перепрофилировании учреждения);

- об изменении типа, реорганизации (в том числе присоединении к другому учреждению) или ликвидации государственного (муниципального) учреждения;

- о внесении изменений в учредительные документы учреждения; о применении мер ответственности к руководителю учреждения;

- о принятии/разработке стандарта качества оказания государственных услуг.

3.7. При проведении оценки правомерности и эффективности предоставления и использования субсидий на выполнение государственного задания следует учитывать такие риски, как возможность наличия искажений данных отчета о выполнении государственного задания, бюджетной, статистической отчетности объекта контроля.

При проведении вышеуказанной оценки следует также учитывать, что главные распорядители бюджетных средств, а также государственные учреждения в рамках реализации поставленных перед ними задач самостоятельно определяют необходимость, целесообразность и экономическую обоснованность совершения конкретной расходной операции.

Представленный перечень задач не является исчерпывающим. Кроме того, каждый из названных вопросов может быть в необходимой степени детализирован.

РАЗДЕЛ II.

Публикации сотрудников Контрольно-счетной палаты Москвы

Бергаль Елена Викторовна,
старший государственный инспектор инспекции № 1 Контрольно-счетной палаты Москвы

В статье рассматриваются вопросы взаимодействия органов внешнего финансового контроля с органами земельного надзора / контроля в части выявления резервов земельных платежей в бюджет. Уточнено понятие «внешний финансовый контроль в сфере землепользования». Определено, что устранение проблем в кадастровом учете земель, вовлечение незастроенных участков в хозяйственный оборот, совершенствование системы администрирования земельных платежей, а также усиление контроля за оформлением прав пользования земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, позволит получать дополнительные поступления земельных платежей в консолидированный бюджет субъекта российской Федерации.

Роль внешнего финансового контроля в выявлении резервов земельных платежей в бюджет: региональный аспект

В условиях решения стратегических задач по обеспечению инновационного развития экономики повышается роль органов внешнего финансового контроля за наполняемостью доходной части региональных бюджетов. Теоретико-методологические основы государственного финансового контроля и аудита исследованы в научных работах российских ученых: Булыги Р. П., Воронина Ю. М., Грачевой Е. Ю., Двуреченских В. А., Кеворковой Ж. А., Кондрат Е. Н., Мешалкиной Р. Е., Панскова В. Г., Степашина С. В., Шохина С. О., Чергинца Е. А., Ялбулганова А. А. и других [1-4, 6-10, 12, 15-19]. Вместе с тем, вопросы контроля за правильностью исчисления, своевременностью и полнотой зачисления в бюджет земельных платежей, а также эффективностью землепользования до конца не изучены.

Актуальность темы предопределена рядом проблем в сфере управления земельными ресурсами и администрирования земельных платежей, которые приводят к потерям доходов бюджетов. Цель исследования заключается в разработке методических подходов к проведению контрольных мероприятий по выявлению резервов земельных платежей в консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации. Предметом исследования являлись системы кадастрового учета земель, администрирования земельных платежей и земельного контроля. Информационной базой исследования послужили сведения о результатах государственного (муниципального) внешнего финансового аудита (контроля) [20] и мониторинга контрольно-надзорной деятельности [21], данные земельных балансов [23] и другие. Концептуальные основы исследования заложены в методических

рекомендациях контрольно-счётных органов по контролю поступления земельных платежей в бюджет [24, 25].

В работе последовательно рассмотрены источники получения резервов земельных платежей в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации в результате: устранения проблем и ошибок в кадастровом учете земель; повышения качества администрирования земельных платежей, включая ведение лицевых счетов плательщиков; активизации претензионной работы; оформления прав пользования земельными участками государственная собственность на которые не разграничена. Выявление и обеспечение устранения отдельных недостатков будет способствовать увеличению поступления земельных платежей в бюджет.

Внешний и внутренний контроль в сфере землепользования

Эффективное управление земельными ресурсами обеспечивает развитие экономики региона и поступление земельных платежей в доходы бюджета региона.

Проведение внешнего финансового контроля, включая сферу землепользования, осуществляют региональные (муниципальные) контрольно-счетные органы. По нашему мнению, внешний финансовый контроль в сфере землепользования, с одной стороны, – это система мероприятий независимого контроля за деятельностью уполномоченных органов по управлению земельными ресурсами с целью обеспечения их эффективного и рационального использования, а также учета и контроля поступления земельных платежей в бюджет. С другой стороны, это этап бюджетного процесса, позволяющий органам власти принимать управленческие решения, направленные на актуализацию правовых актов и принятие мер по минимизации бюджетных потерь и мобилизации резервов земельных платежей в бюджет.

По линии исполнительной власти проведение земельного надзора осуществляют должностные лица Росреестра. В рамках государственного земельного надзора осуществляется контроль за соблюдением требований земельного законодательства о недопущении самовольного занятия земельных участков и использования земельных участков без документов, об использовании земельных участков по целевому назначению; о переоформлении юридическими лицами права постоянного (бессрочного) пользования на право аренды земельных участков или приобретении их в собственность.

Проведение земельного контроля отнесено к полномочиям органов местного самоуправления. Законом города федерального значения указанные полномочия могут быть переданы органу государственной власти субъекта Российской Федерации. Земельный контроль ограничивается выявлением фактов нарушений требований земельного законодательства. Информация о наличии признаков нарушения, за которое предусмотрена административная ответственность, указывается в акте проверки, копия которого отправляется в

Росреестр. После чего должностные лица Росреестра применяют меры административного воздействия в отношении виновных.

Анализ отчетов о результатах контрольных мероприятий, научных публикаций, исследующих причины возникновения нарушений, в части кадастрового учета, администрирования земельных платежей, контроля соблюдения земельного законодательства, обозначил ряд проблем, устранение которых обеспечит рост земельных платежей в бюджет.

Кадастровый учет земельных участков

Ведение земельных балансов и кадастровый учет земель находится в ведении Росреестра. По данным Росреестра территория города федерального значения Москвы занимает площадь 256,1 тыс. га. Из них в собственность граждан и юридических лиц оформлено соответственно 7,6 процента и 12,5 процента земель, права федеральной, региональной и муниципальной собственности оформлены соответственно на 14,9 процента, 36,5 процента и менее 1 процента от общей площади земель. Права на остальные 72,9 тыс. га или 28,5 процента площади земель в границах города Москвы не разграничены. Территория города федерального значения Санкт-Петербурга занимает площадь 140,3 тыс. га. Из них в собственность граждан и юридических лиц оформлено соответственно 5,6 процента и 17,7 процента от общей площади земель, в федеральную и региональную собственность оформлено соответственно 14,2 процента и 18,4 процента земель города Санкт-Петербурга. Права на остальные 32,6 процента земель территории города не разграничены. Новосибирская область занимает территорию площадью 17 775,6 тыс. га. Из них 30,8 процента земель оформлено в собственность граждан, 0,8 процента земель – в собственность юридических лиц, 25,2 процента земель – в федеральную собственность, менее 1 процента – в региональную и муниципальную собственность. Права на остальные 43,8 процента земель территории области не разграничены [5]. Вопросы полноты учета земельных ресурсов и платы за землепользование возникают в основном в отношении участков земель до разграничения прав собственности.

Органы земельного надзора / контроля продолжают выявлять земельные участки, не поставленные на кадастровый учет по различным причинам. По данным кадастрового учета значительная часть земельных участков являются условно поставленными, в ряде случаев данные об участках в Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН) отсутствуют. В других случаях в составе земель населенных пунктов в границах территориальных зон, отнесенных к жилым, общественно-деловым, производственным, инженерной и транспортной инфраструктуры, рекреационным, сельскохозяйственного использования, иным территориальным зонам, расположены земельные участки, фактическое использование которых не соответствуют разрешенному сочетанию видов землепользования. Решить проблему возможно путем изменения вида

землепользования или правила землепользования и застройки территориальной зоны с учетом особенностей ее расположения и развития. Актуализация кадастровой стоимости земель в городах федерального значения проводится не чаще одного раза в два года и не реже одного раза в пять лет. Кадастровая стоимость земельных участков изменяется, как правило, в сторону увеличения. Однако в сведениях о землепользователях и характеристиках земельных участков продолжают выявляться ошибки, которые не позволяют в полной мере обеспечить сопоставимость баз данных ЕГРН с базами данных о плательщиках земельного налога. Организация контроля за исправлением технических ошибок, постановкой земельных участков на кадастровый учет, передачей уполномоченным органам сведений для начисления земельного налога и арендной платы за землю позволит получать дополнительные поступления земельных платежей в бюджет.

Администрирование земельных платежей

В доходы консолидированного бюджета региона поступает земельный налог, арендная плата за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, арендная плата и средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в государственной (муниципальной) собственности. Нормативы зачисления земельных платежей в региональный и местные бюджеты городов федерального значения устанавливаются региональными нормативными актами.

Земельные платежи в консолидированный бюджет города федерального значения Москвы за период с 2001 года по 2018 год выросли с 4,1 млрд. рублей до 91,9 млрд. рублей [11, 22]. В общей сумме земельных платежей, поступивших в доходы консолидированного бюджета города Москвы земельный налог составляет 20,0 процента, арендная плата и средства от продажи права на заключение договоров аренды за земли, находящиеся в региональной и муниципальной собственности – менее 1 процента, арендная плата за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, расположенные в границах Москвы – 79,9 процента. Рост земельных платежей обусловлен увеличением территории Москвы в 2,4 раза, вовлечением незастроенных земель в хозяйственный оборот, увеличением кадастровой стоимости земельных участков, повышением эффективности администрирования земельных платежей и государственного контроля за мобилизацией земельных платежей в бюджет.

Вместе с тем резервы земельных платежей в бюджет не исчерпаны и зависят от полноты учета земельных участков, находящихся в государственной собственности и в Едином реестре собственности субъекта Российской Федерации. Свободные незастроенные земельные участки учитываются в составе казны. Застроенные земельные участки учитываются в составе имущественных комплексов, закрепленных на праве оперативного ведения за государственными учреждениями и имущественных комплексов,

закрепленных за государственными унитарными и казенными предприятиями на праве хозяйственного ведения. Уполномоченный орган отражает в учетном регистре состояние, изменение состава и стоимости объектов имущественной казны за отчетный период в натуральном и денежном выражении, проводит инвентаризацию земель, предоставление земельных участков из казны в аренду, безвозмездное пользование и оформление земельных отношений в установленном порядке.

Анализ отчетов о результатах контрольных мероприятий позволяет привести следующие примеры. В ходе выездных мероприятий выявляются земельные участки, занимаемые государственными организациями, не учтенными в Едином реестре собственности, и используемые без оплаты. Устанавливаются факты предоставления государственными учреждениями земельных участков в аренду. В судебной практике такие сделки, включая договоры, заключенные под видом другой сделки, например, простого товарищества или хранения, считаются недействительными. Неиспользуемые земельные участки, предоставленные государственным (муниципальным) предприятиям на праве постоянного (бессрочного) пользования, могут быть изъяты в казну и предоставлены в аренду с торгов другим землепользователям. В результате арендная плата за землепользование будет поступать в доход бюджета.

Качество администрирования арендных платежей за земельные участки можно оценить по показателю снижения сумм просроченной задолженности по арендной плате за землю. В рамках контрольного мероприятия целесообразно проанализировать результаты ведения претензионной работы, проводимой должностными лицами органа, уполномоченного на ведение лицевых счетов плательщиков арендной платы за землю, и оценить полноту мобилизации данного резерва доходов бюджета. Другой показатель – это снижение сумм невыясненных поступлений. Причин невыясненных поступлений много, от технических ошибок в заполнении реквизитов до системных ошибок в ведении лицевых счетов плательщиков. Устранение ошибок и совершенствование программного обеспечения по ведению баз данных позволит сократить задолженность, уточнить данные лицевых счетов плательщиков и в итоге увеличить земельные платежи в бюджет.

Контроль оформления прав и платы за землепользование

Основная задача управления земельными ресурсами в регионе – создание и поддержка системы землепользования, позволяющей учесть права всех субъектов земельных отношений и при этом получить максимальное поступление земельных платежей в бюджет [13].

Земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, занимаются на основании договоров купли-продажи, аренды, безвозмездного пользования, иных правовых актов, оформленных в соответствии с действующим законодательством. Юридические лица в установленных случаях обязаны переоформить право постоянного

(бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобрести земельные участки в собственность. Однако до сих пор выявляются факты, когда собственники объектов недвижимости, которые до 1992 года находились в государственной собственности, уклоняются от оформления документов на земельные участки и уплаты земельных платежей. В качестве примера можно привести факт, когда газораспределительная компания использовала земельные участки под опорами надземных газопроводов без документов и оплаты. По стране выявляются аналогичные факты использования земельных участков, на которых расположены линии электропередачи, линии связи, трубопроводы, железнодорожные линии, другие сооружения. В рамках устранения нарушений собственники линейных объектов обязаны оформить право аренды или приобрести земельные участки в собственность. Другой пример, в процессе приватизация объектов недвижимого имущества, расположенного на земельных участках, не оформленных в региональную (муниципальную) собственность, с новыми собственникам объектов недвижимости не заключены договоры аренды земельных участков. Землепользование осуществлялось без оплаты.

В результате земельного надзора / контроля выявляются факты самовольного занятия земельного участка или части земельного участка; использования земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием; неиспользование земельного участка в указанных целях в случае, если обязанность по использованию такого земельного участка в течение установленного срока предусмотрена федеральным законом. Синенко В. А. [14] на примерах подтверждает, что количество фактов самовольного занятия земельных участков и использования земельных участков не по целевому назначению не снижается. В Новосибирской области самовольное занятия земельных участков гражданами за два года сократилось с 450 до 432, при этом количество нарушений, допущенных должностными лицами увеличилось с 65 до 89, и юридическими лицами с 38 до 44. Аналогичная ситуация с использованием земельных участков не по целевому назначению. Уполномоченные органы налагают административные штрафы на граждан, юридических и должностных лиц. Землепользователи уплачивают штрафы и продолжают занимать земельные участки без оплаты. Устранение нарушений позволит получить резервы земельных платежей в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации. Руководствуясь принципом платности землепользования на основании информации о фактах использования земельных участков без документов и оплаты, не по целевому назначению можно рассчитать сумму платежей за фактическое землепользование сроком до трех лет, подлежащую зачислению в бюджет. Контроль оформления прав и платы за землепользование осуществляется во взаимодействии контрольно-счетного органа с уполномоченными органами государственного земельного надзора и земельного контроля.

Заключение

Внешний финансовый контроль является одним из этапов бюджетного процесса, результаты которого позволяют органам власти принимать управленческие решения, а также превентивные меры по предотвращению нарушений и ошибок. Полнота поступления земельных платежей в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации зависит от следующих факторов: уровня вовлечения земельных участков в хозяйственный оборот; полноты кадастрового учета земельных участков; разграничения и надлежащего оформления прав собственности на землю; качества администрирования земельных платежей и ведения претензионной работы; качества программного обеспечения учета казны и ведения лицевых счетов плательщиков неналоговых доходов. Роль региональных органов внешнего финансового контроля заключается, с одной стороны, в выявлении недостатков, проблем, нарушений в сфере землепользования, исследовании причин их возникновения, с другой стороны, в расчете сумм резервов земельных платежей в бюджет региона и контроле за их устранением. Работа проводится во взаимодействии органов внутреннего и внешнего контроля. Только после поступления дополнительных земельных платежей в бюджет можно будет с уверенностью говорить об устранении недостатков в сфере землепользования.

Список использованной литературы

1. Арзуманова Л. Л., Болтинова О.В., Грачёва Е.Ю. и др. Правовое регулирование финансового контроля. Виды, формы и методы финансового контроля и надзора. Изд-во «Норма». Москва. 2019. 208 с.
2. Бандурина Н. В., Мешалкина Р. Е. Совершенствование методологических и правовых основ государственного финансового контроля как объективная необходимость // Государственный аудит. Право. Экономика. 2015. № 1. С. 2-11.
3. Булыга Р. П. Роль цифровизации в трансформации учетно-аналитических и контрольных процессов // Экономика и управление: проблемы, решения. 2019. Т. 8. № 3 (87). С. 4-10.
4. Воронин Ю. М. О государственном (муниципальном) финансовом контроле // Финансы. 2014. № 6. С. 40-46.
5. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в РФ в 2017 году. Росреестр. 2018. 197 с.
6. Григорян А. А. Самовольные постройки: особенности изменений в правовом регулировании, последствия создания, легализация // Вестник науки № 1 (22). Т. № 1. 2020. С. 79-86.
7. Двуреченских В. А. Взаимодействие органов внешнего и внутреннего государственного финансового контроля в Москве // Вестник АКСОР. – № 4(36). 2016. С. 174-179.
8. Двуреченских В. А. Исключить формальные полномочия и усилить аналитическую функцию // Финконтроль. – № 5. 2019. С. 54-58.

9. Кеворкова Ж. А., Музаева Б.Д. Роль внешнего аудита (контроля) Счетной палаты в противодействии коррупции // Бухгалтерский учет и налогообложение в бюджетных организациях. 2019. № 7. С. 38-42.
10. Крохина Ю. А. Проблемы правового регулирования налогообложения недвижимости и сделок с ней // Вопросы российского и международного права. 2019. Т. 9. № 6-1. С. 41-48.
11. Отчетный баланс по городу Москве площадей земельных участков, переданных в аренду, и доходов, полученных в 2001 году по договорам аренды земли. Постановление Правительства Москвы от 08.10.2002 № 823-ПП.
12. Пансков В. Г. Налоги и налогообложение. Учебник и практикум. Изд-во Юрайт. Москва 436 с.
13. Саакян М. А. К вопросу о некоторых проблемах фактического землепользования // Epomen Scientific Journal. № 28. 2019. С. 190-194.
14. Синенко В. А. Основные направления деятельности при ведении государственного земельного надзора на территории Московской области // Бюллетень науки и практики. № 7 (20). 2017. С. 114-119.
15. Синенко В. А., Голик И. А. Выявление нарушений земельного законодательства при осуществлении земельного надзора на территории Новосибирской области // Бюллетень науки и практики / Bulletin of Science and Practice // http://www.bulletennauki.com/ – Т. 5. № 1. 2019.
16. Степашин С. В., Сурков К. В. Государственный аудит. Изд-во «Принт». Москва. 351 с.
17. Чегринец Е. А. Контроль за управлением собственностью города Москвы // Финконтроль. № 1. 2017. С. 2-5.
18. Шохин С. О. Контроль, надзор и аудит в финансовой сфере // Финансовое право. № 12. 2018. С. 7-8.
19. Ялбулганов А. А. Землеустройство в Российской Федерации: вопросы правового регулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 12. С. 3-13.
20. Портал Государственного и муниципального финансового аудита – https://portal.audit.gov.ru/
21. Портал Государственной автоматизированной информационной системы «Управление» – https://gasu.gov.ru/
22. Официальный сайт Казначейства России – https://roskazna.ru/
23. Официальный сайт Росреестра – https://rosreestr.ru/
24. Официальный сайт Контрольно-счетной палатой Москвы – http://www.ksp.mos.ru/
25. Официальный сайт Союза муниципальных контрольно-счетных органов – https://portalkso.ru/Sojuz_MKSO/

Гапоненко Екатерина Юрьевна,
главный инспектор инспекции № 1
Контрольно-счетной палаты Москвы

На современном этапе экономического развития для принятия грамотных экономических и управленческих решений пользователям бухгалтерской (финансовой) отчетности необходима полная и достоверная информация о данной отчетности. Получение указанной информации не представляется возможным без проведения аудита, предназначение которого постепенно трансформируется. На первый план выходит задача, связанная с анализом основных показателей финансово-хозяйственной деятельности организаций, оценкой рисков, разработкой предложений и рекомендаций. Одним из инструментов реализации новых стоящих перед аудиторами задач становится экономический анализ. Данные тенденции относительно повышения важности применения экономического анализа и усиления роли консультационной составляющей деятельности характерны как для аудиторских организаций, так и для органов внешнего государственного финансового контроля, в частности, Контрольно-счетной палаты Москвы. Однако, несмотря на актуальность указанных вопросов, в настоящее время существуют определенные методологические проблемы, которые подробно рассмотрены в научной статье.

Усиление роли экономического анализа во внешнем государственном финансовом контроле

В современных условиях отмечается активное развитие автоматизации ведения бухгалтерского учета и составления бухгалтерской (финансовой) отчетности. Специальные программы предоставляют такие возможности, как: поддержка оперативного управления организацией, ведение бухгалтерского учета с несколькими планами счетов и произвольными измерениями учета, расчет заработной платы, управление персоналом и другие возможности. Кроме того, усиливается автоматизация ведения различных сложных расчетов, в том числе расчета налогов, а также большей части показателей при заполнении отчетности. Внимания заслуживает также переход большинства организаций на электронный документооборот.

В этой связи основной задачей аудитора, помимо выражения мнения о достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности, становится оценка финансового состояния проверяемой организации, включая интерпретацию отдельных показателей и коэффициентов финансово-хозяйственной деятельности, анализ динамики достигнутых показателей за ряд лет,

выявление отдельных «узких мест» организации, рисков и, что не менее важно, разработка предложений и рекомендаций.

Повышение значимости экономического анализа характерно как для аудиторских проверок, проводимых аудиторскими организациями, так и для контрольных (экспертно-аналитических) мероприятий, осуществляемых органами внешнего государственного финансового контроля. В частности, роль экономического анализа может быть рассмотрена на примере проводимого Контрольно-счетной палатой Москвы (далее – КСП Москвы) мониторинга основных показателей финансово-хозяйственной деятельности государственных унитарных предприятий города Москвы и хозяйственных обществ с участием города Москвы в их уставных капиталах (далее – Мониторинг основных показателей финансово-хозяйственной деятельности).

Перечни государственных унитарных предприятий (государственных предприятий и казенных предприятий) города Москвы (далее – государственные унитарные предприятия) и хозяйственных обществ с долей города Москвы (далее – хозяйственные общества) утверждены постановлением Правительства Москвы от 16.08.2011 № 367-ПП «Об актуализации ранее принятых решений о реформировании государственных унитарных предприятий города Москвы» и постановлением Правительства Москвы от 16.08.2011 № 368-ПП «Об утверждении Перечня хозяйственных обществ с долей города Москвы в уставном капитале».

Обязательность проведения ежегодной аудиторской проверки бухгалтерской (финансовой) отчетности государственных унитарных предприятий установлена п.1 постановления Правительства Москвы от 31.07.2007 № 632-ПП «О мерах по обеспечению проведения аудиторских проверок унитарных предприятий города Москвы», хозяйственных обществ – разд.3.2. Стандартов корпоративного поведения города Москвы как акционера[75].

Обязательность представления в КСП Москвы материалов по результатам аудиторских проверок установлена ч.7 ст.24 Закона города Москвы от 30.06.2010 № 30 «О Контрольно-счетной палате Москвы», в соответствии с которой органы исполнительной власти города Москвы ежегодно направляют в КСП Москвы отчеты и заключения аудиторских организаций по результатам аудиторских проверок деятельности государственных унитарных предприятий, учреждений, а также акционерных обществ с долей города Москвы не менее 50,0 процента в течение 30 дней со дня их подписания.

При этом необходимо отметить, что проведение аудиторских проверок и, как следствие, представление материалов по их результатам в КСП Москвы невозможно в отношении организаций, ликвидируемых (ликвидированных) в рамках процедуры банкротства в силу действия ч.2

[75] Утверждены постановлением Правительства Москвы от 02.05.2006 № 304-ПП.

ст.126 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»[76].

На основании поступающих аудиторских отчетов и заключений КСП Москвы имеет возможность не только осуществить проверку соблюдения государственными унитарными предприятиями и хозяйственными обществами норм действующего законодательства и проанализировать сведения о мнении аудиторских организаций относительно достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности, но и, используя представленные аудиторами материалы, проанализировать динамику основных показателей финансово-хозяйственной деятельности государственных унитарных предприятий и хозяйственных обществ, сформировать на основе проведенного анализа соответствующие выводы.

Несмотря на повышение актуальности и значимости проведения экономического анализа в процессе аудиторской проверки, контрольных (экспертно-аналитических) мероприятий органов внешнего государственного финансового контроля, в настоящее время существует определенная методологическая проблема, связанная с отсутствием единой трактовки понятия экономического анализа в аудите и утвержденной типовой методики его проведения.

Проанализировав существующие подходы к определению понятия экономический анализ[77], можно сделать вывод, что экономический анализ в аудите представляет собой особый вид деятельности, направленный на оценку финансового состояния организации, включающий также процедуры управленческого анализа, с целью предоставления информации о бухгалтерской (финансовой) отчетности данной организации пользователям соответствующей отчетности для принятия оптимальных управленческих и экономических решений.

Следует выделить несколько основных групп лиц, которые могут быть заинтересованы в результатах экономического анализа:

- собственники, заинтересованные в сохранности, доходности и эффективности их вложений, в связи с чем в данном случае наиболее значимы выводы относительно активов организации, финансовых результатов ее деятельности, состояния денежных потоков, платежеспособности и ликвидности;

- кредиторы, для которых важна, в первую очередь, информация о кредитоспособности организации. Для указанной группы лиц

[76] С даты принятия арбитражным судом решения о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства прекращаются полномочия руководителя должника, иных органов управления должника и собственника имущества должника – унитарного предприятия (за исключением полномочий общего собрания участников должника, собственника имущества должника принимать решения о заключении соглашений об условиях предоставления денежных средств третьим лицом или третьими лицами для исполнения обязательств должника).

[77] Например, подходы доктора экономических наук, профессора Мельник М.В, заслуженного деятеля науки, заслуженного экономиста Российской Федерации Шеремета А.Д.

первостепенное значение имеет детальный анализ финансовой устойчивости, рентабельности и вероятности банкротства организации;

- инвесторы, для которых крайне актуальна информация, касающаяся инвестиционной привлекательности организации. В данном случае необходимо оценить перспективы роста организации, эффективность ее деятельности.

В настоящее время общепринятой, закрепленной на законодательном уровне методикой проведения анализа финансового состояния организации являются Правила проведения арбитражным управляющим финансового анализа, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 25.06.2003 № 367 «Об утверждении Правил проведения арбитражным управляющим финансового анализа» (далее – Правила). Правила закрепляют принципы и цели, в соответствии с которыми арбитражным управляющим оценивается финансовое состояние организации, а также сведения, на базе которых данный анализ должен осуществляться. Приложения к Правилам содержат коэффициенты финансово-хозяйственной деятельности организации и порядок их расчета, требования к анализу той или иной стороны финансово-хозяйственной деятельности.

Что касается непосредственно проведения экономического анализа финансово-хозяйственной деятельности организаций в процессе аудиторских проверок, а также в рамках контрольных (экспертно-аналитических) мероприятий, то в настоящее время типовая методика, которая регламентировала бы данный аспект, на законодательном уровне не утверждена. В то же время имеются определенные рекомендации по проведению анализа, перечень показателей, возможные значения соответствующих показателей, которые можно было бы использовать в качестве нормативов, а также интерпретации соответствующих значений. В связи с этим порядок проведения экономического анализа в каждом конкретном случае базируется на существующих подходах и методиках, локальных нормативно-правовых актах и документах, накопленном практическом опыте в той или иной сфере, профессиональном суждении проверяющих, а также в существенной степени определяется спецификой деятельности конкретной организации.

Рассмотрим основные показатели финансово-хозяйственной деятельности государственных унитарных предприятий, хозяйственных обществ, анализ которых наиболее важен при проведении контрольных (экспертно-аналитических) мероприятий органов внешнего государственного (финансового) контроля, в частности, в рамках проведения КСП Москвы Мониторинга основных показателей финансово-хозяйственной деятельности.

Ключевыми представляющими интерес показателями (помимо абсолютных показателей деятельности (финансового результата) государственных унитарных предприятий и хозяйственных обществ) являются коэффициенты платежеспособности и ликвидности организаций.

Отмечается, что в настоящее время существует несколько точек зрения на интерпретацию понятий платежеспособности и ликвидности, порядок их расчета. Так, некоторые авторы отождествляют данные понятия. Например, заслуженный деятель науки Бланк И.А. отмечает, что платежеспособность (ликвидность) – это возможность организации своевременно рассчитаться по своим текущим обязательствам при помощи оборотных активов разного уровня ликвидности.

Аналогичной точки зрения придерживается известный теоретик бизнеса Луис Гапенски, отмечая, что ликвидность и платежеспособность представляют собой способность осуществлять денежные выплаты в объеме и в сроки, которые определены контрактами. При этом организация является ликвидной, если может осуществлять выплаты по заработной плате и другим обязательствам.

Более обоснованной представляется позиция авторов, разделяющих понятия платежеспособность и ликвидность. Так, по мнению Шеремета А.Д., под платежеспособностью организации понимают ее способность вовремя удовлетворять платежные требования поставщиков в соответствии с хозяйственными договорами, возвращать кредиты, производить оплату труда персонала, вносить платежи в бюджеты и внебюджетные фонды. Ликвидность баланса определяется как степень покрытия обязательств организации ее активами, срок превращения которых в денежную форму соответствует сроку погашения обязательств[78].

Разделяет данные понятия и профессор Гарнов А.П., определяя платежеспособность как способность осуществить необходимые платежи в данный момент времени. В свою очередь, оценка платежеспособности осуществляется на основе характеристики ликвидности оборотных активов, которая определяется временем, необходимым для превращения их в денежные средства[79].

Таким образом, можно сделать вывод, что в настоящее время ряд ученых и исследователей смешивают понятия ликвидности и платежеспособности, однако, подчеркивая при этом их взаимосвязь, данные понятия необходимо разделять. Так, организация считается платежеспособной, если она способна погасить свои обязательства за счет текущих доходов. Ликвидной считается организация, которая способна погасить свои текущие обязательства за счет средств от продажи оборотных активов.

Наиболее общей характеристикой ликвидности является текущая ликвидность, которая определяется отношением текущих (оборотных) активов к текущим (краткосрочным) обязательствам. По результатам анализа полученного соотношения можно сделать следующие выводы:

---

[78] Шеремет А.Д. Анализ и диагностика финансово-хозяйственной деятельности предприятия: учебник/ А.Д. Шеремет.-2-е изд., доп.– М.:ИНФРА-М, 2017, с.301,311.

[79] Гарнов А.П. Анализ и диагностика финансово-хозяйственной деятельности предприятия: учебник/ Под ред. д.э.н., профессора А.П. Гарнова, – М.:ИНФРА-М, 2016, с.286.

- низкий показатель текущей ликвидности свидетельствует о том, что организации недостаточно оборотных активов для расчетов по своим долговым обязательствам;

- достижение нормального значения свидетельствует о том, что организация имеет достаточно оборотных активов для покрытия своих обязательств;

- высокий показатель свидетельствует о наличии у организации свободных средств, что является положительным фактором при принятии дальнейших экономических и управленческих решений.

Более показательным является коэффициент быстрой ликвидности, который, согласно большинству подходов, определяется отношением наиболее ликвидной части оборотных средств к краткосрочным обязательствам, то есть учитываются только денежные средства, финансовые вложения и дебиторская задолженность.

В отношении расчета коэффициента абсолютной ликвидности обоснованным представляется используемый при проведении финансового анализа арбитражным управляющим подход, утвержденный Правилами. Так, в соответствии с указанным подходом, коэффициент абсолютной ликвидности рассчитывается как отношение наиболее ликвидных активов (денежные средства и краткосрочные финансовые вложения (без учета стоимости собственных акций, выкупленных у акционеров)), к текущим обязательствам должника. Таким образом, коэффициент абсолютной ликвидности показывает, какая часть краткосрочных обязательств может быть погашена немедленно. Отношение же ликвидных активов (денежные средства, краткосрочные финансовые вложения (без стоимости собственных акций, выкупленных у акционеров) и краткосрочная дебиторская задолженность) к текущим обязательствам должника, в соответствии с данным подходом, отражает показатель текущей ликвидности.

Необходимо отметить, что коэффициент абсолютной ликвидности не должен быть слишком высоким, поскольку данный факт может свидетельствовать о нерациональной структуре капитала и слишком высокой доле неработающих активов в виде наличных денег и средств на счетах.

В Методических рекомендациях по составлению стратегического бизнес-плана акционерного общества, акции которого находятся в собственности города Москвы[80], к группе коэффициентов ликвидности отнесены: коэффициент абсолютной ликвидности, коэффициент срочной ликвидности, чистый оборотный капитал (определяется как разность между

[80] Утверждены постановлением Правительства Москвы от 03.07.2007 № 576-ПП «О порядке взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы при реализации прав акционера по акциям, находящимся в собственности города Москвы, и принципах стратегического и оперативного планирования, организации системы контроля и оценки эффективности финансово-хозяйственной деятельности акционерных обществ, акции которых находятся в собственности города Москвы» (далее – постановление Правительства Москвы от 03.07.2007 № 576-ПП).

текущими активами и текущими обязательствами). Коэффициент текущей ликвидности в рамках данной группы коэффициентов не представлен.

При этом коэффициент текущей ликвидности отнесен к второстепенным оперативным универсальным ключевым показателям эффективности финансово-хозяйственной деятельности акционерного общества в рамках Методики определения эффективности финансово-хозяйственной деятельности акционерных обществ, акции которых находятся в собственности города Москвы (далее – Методика), утвержденной постановлением Правительства Москвы от 03.07.2007 № 576-ПП.

В отношении государственных унитарных предприятий в Стандарте по составлению плана финансово-хозяйственной деятельности государственных унитарных и казенных предприятий города Москвы[81] (далее – Стандарт) закреплен порядок расчета коэффициента текущей ликвидности, являющегося, в соответствии с указанным документом, дополнительным коэффициентом финансового-хозяйственной деятельности.

Таким образом, только на примере анализа ряда подходов к определению и расчету показателей платежеспособности и ликвидности, можно сделать вывод, что в каждом конкретном случае показатели финансово-хозяйственной деятельности могут оцениваться по той или иной методике, исходя из специфики организации, ее типа, целей анализа, профессионального суждения проверяющих. В этой связи зачастую не представляется возможным сопоставить одни и те же показатели ряда организаций, поскольку в основу их расчета закладываются разные подходы.

Одним из показателей, характеризующих достаточность у организации собственных оборотных средств для финансирования текущей деятельности и анализируемых в рамках оценки платежеспособности организаций, является коэффициент обеспеченности собственными оборотными средствами, определяемый отношением собственного капитала без учета внеоборотных активов к оборотным активам организации.

Указанный показатель был нормативно закреплен утратившим в настоящее время силу Распоряжением Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) от 12.08.94 № 31-р «Об утверждении Методических положений по оценке финансового состояния предприятий и установлению неудовлетворительной структуры баланса» и Постановлением Правительства Российской Федерации от 20.05.94 № 498 «О некоторых мерах по реализации законодательства о несостоятельности (банкротстве) предприятий». Согласно указанным документам, нормальное значение коэффициента обеспеченности собственными средствами должно составлять не менее 0,1. Следует отметить, что достичь такого значения для большинства организаций не представляется возможным, в связи с чем анализ указанного показателя в целях оценки платежеспособности

[81] Утвержден распоряжением Департамента имущества города Москвы от 03.02.2012 № 183-р.

свойственен только российской практике финансового анализа, в западной практике анализ данного коэффициента широко не распространен.

В части государственных унитарных предприятий порядок расчета коэффициента обеспеченности собственными оборотными средствами в настоящее время содержится в Стандарте, в части хозяйственных обществ – в Методике.

С точки зрения эффективности функционирования государственных унитарных предприятий и хозяйственных обществ наиболее показательными являются коэффициенты рентабельности, поскольку абсолютные показатели прибыли не всегда могут дать четкое представление об уровне эффективности деятельности. Так, рентабельность является качественным показателем эффективности, в то время как прибыль – это количественный показатель.

Наибольший интерес в этой связи в рамках Мониторинга основных показателей финансово-хозяйственной деятельности представляют такие показатели, как рентабельность активов и рентабельность продаж по чистой прибыли, определяемые в соответствии с большинством существующих подходов и методик финансового анализа, как отношение чистой прибыли к активам организации и отношение чистой прибыли к прибыли (убытку) от продаж соответственно.

Одна из основных проблем, с которой может столкнуться государственное унитарное предприятие или хозяйственное общество и которая может поставить под сомнение возможность организации непрерывно осуществлять в будущем свою деятельность, касается невозможности экономического субъекта своевременно и в полном объеме выполнить свои внешние обязательства. Данный фактор зависит как от прибыльности осуществляемых организацией экономических сделок и операций, так и от возможности свободного доступа к финансовым ресурсам. Большое значение в этой связи имеет оценка финансовой устойчивости государственного унитарного предприятия, хозяйственного общества, в рамках которой ключевыми представляющими интерес характеристиками являются: структура источников формирования средств организации, структура собственного капитала, стоимость чистых активов.

Относительно структуры источников формирования средств организации следует отметить, что оптимальным считается увеличение собственного капитала по сравнению с заемным. Наличие противоположной тенденции может служить индикатором возрастания финансового риска при заключении различных соглашений с данным хозяйствующим субъектом.

Следует отметить несколько недостатков значительного использования заемного капитала:

- во-первых, с повышением коэффициента задолженности увеличивается финансовый риск организации, и, как следствие, повышается стоимость и заемных средств, и собственного капитала.

- во-вторых, в условиях кризисной ситуации для многих организаций показатель операционной прибыли является недостаточным для покрытия расходов на выплату процентов, поэтому данная обязанность перекладывается на акционеров, в случае неспособности которых понести данные расходы организация будет объявлена банкротом.

Перегруженная заемными средствами структура капитала предъявляет чрезмерно высокие требования к его доходности, поскольку повышается вероятность неплатежей, вследствие чего возрастают риски и для инвесторов. Кроме того, в данном случае повышается вероятность потери клиентской базы, поскольку контрагенты, обращая внимание на неоптимальную структуру капитала, будут обращаться к более надежным организациям. Следствием данной ситуации, в связи с вероятным падением выручки, также является увеличение потенциальных рисков для инвесторов.

Мнение, что доля собственного капитала должна быть достаточно велика, наиболее распространено и в зарубежной практике.

Следует отметить недостатки чрезмерно низкой доли заемных средств. Так, в данной ситуации можно сделать вывод о недостаточной реализации организацией возможности использования более дешевого, чем собственный капитал, источника финансирования, что, с большой долей вероятности, приведет к более высоким затратам на капитал и завышенным требованиям к доходности будущих инвестиций.

Важным представляется и анализ динамики и структуры собственного капитала организации, его достаточность для дальнейшего функционирования. Так, например, рост резервов, нераспределенной прибыли будет свидетельствовать об эффективности деятельности организации, поскольку создание этой части собственного капитала происходит непосредственно в результате хозяйственной деятельности.

Кроме того, организации, в которых преобладает собственный капитал, являются наиболее привлекательными с точки зрения инвестирования, поскольку данный фактор является показателем их финансовой независимости.

Наиболее показательным с точки зрения оценки достаточности величины собственного капитала является коэффициент автономии (финансовой независимости), определяемый отношением величины собственного капитала к валюте баланса.

Для оценки реальной стоимости имущества организации необходимо оценить величину ее чистых активов, на основе анализа динамики которой можно определить уровень платежеспособности организации, а также по результатам сравнения величины чистых активов организации с ее уставным капиталом – вероятность банкротства.

В случае отрицательной динамики стоимости чистых активов по сравнению со стоимостью уставного капитала по окончании отчетного года, следующего за вторым отчетным годом или каждым последующим отчетным годом, для акционерных обществ законодательно установлена обязанность

не позднее чем через шесть месяцев после окончания соответствующего отчетного года принять решение об уменьшении уставного капитала общества до величины, не превышающей стоимости его чистых активов, либо о ликвидации[82].

Отмечается, что при расчете величины чистых активов используется подход, закрепленный в Порядке определения стоимости чистых активов, утвержденном Приказом Минфина Российской Федерации от 28.08.2014 № 84н (далее – Порядок). Порядок применим как в отношении государственных унитарных предприятий, так и в отношении хозяйственных обществ. Кроме того, порядок определения стоимости чистых активов закреплен Стандартом (в качестве ключевого показателя эффективности), Методикой (в качестве наиболее важного стратегического универсального ключевого показателя эффективности).

На основе анализа динамики абсолютных показателей финансово-хозяйственной деятельности государственных унитарных предприятий и хозяйственных обществ можно подтвердить выводы, сделанные на более ранних этапах анализа. Кроме того, анализ динамики абсолютных показателей в некоторых случаях может дать более объективную картину финансового состояния, чем рассчитываемые по разнообразным методикам показатели и индикаторы. Так, стабильный рост основных показателей является подтверждением допущения непрерывности деятельности и вывода об эффективности функционирования организации. Наиболее важным в этой связи представляется анализ показателей финансового результата и денежных потоков организации.

В рамках анализа финансовых результатов государственных унитарных предприятий, хозяйственных обществ особое внимание уделяется анализу доходности от основных видов деятельности.

При анализе денежных потоков организации исследуется структура и динамика притока и оттока денежных средств в рамках текущей, финансовой и инвестиционной деятельности организаций с указанием доли целевых средств в объеме денежных потоков.

Немаловажное значение в рамках анализа динамики основных показателей финансово-хозяйственной деятельности государственных унитарных предприятий и хозяйственных обществ имеет анализ эффективности использования имеющихся ресурсов, в рамках которого следует выделить анализ финансовых вложений организаций, в частности, вложений в уставные капиталы других организаций (с оценкой их доходности).

Кроме того, в рамках Мониторинга основных показателей финансово-хозяйственной деятельности важными представляются оценка и классификация рисков государственных унитарных предприятий и хозяйственных обществ. Следует отметить, что актуальность анализа рисков

[82] Часть 6 ст.35 Федерального закона от 26.12.95 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».

особенно возрастает в рамках активного развития в настоящее время риск-ориентированного подхода.

По результатам анализа динамики основных показателей финансово-хозяйственной деятельности организаций, их интерпретации, формируются соответствующие выводы и рекомендации, по результатам которых могут быть приняты последующие управленческие и экономические решения. Так, например, собственники, получив объективную картину финансового состояния организаций, могут принять меры по повышению финансовой устойчивости, эффективности деятельности и инвестиционной привлекательности организаций, снижению рисков банкротства.

Таким образом, в настоящее время отмечается усиление роли экономического анализа как в рамках аудиторских проверок, проводимых аудиторскими организациями, так и в рамках контрольных (экспертно-аналитических) мероприятий органов внешнего государственного финансового контроля, повышение важности консультационной составляющей деятельности.

При этом, несмотря на возрастающую актуальность данных вопросов, отмечается ряд методологических проблем.

Во-первых, в настоящее время отсутствует единая трактовка понятия экономического анализа в аудите, законодательно не утверждена типовая методика его проведения.

Во-вторых, существующие подходы к расчету тех или иных показателей существенно отличаются друг от друга, а в отношении некоторых аспектов – противоречат друг другу.

Необходимо отметить, что разработанные в настоящее время методики финансового анализа направлены в основном на анализ той или иной стороны финансово-хозяйственной деятельности организации, содержат набор показателей, расчет и интерпретация которых преследуют конкретную цель. В этой связи, проверяющие оценивают финансовые показатели исходя из существующих подходов и методик, ориентируясь на свой профессиональный опыт и специфику конкретного мероприятия, а также исходя из внутренних, разработанных организациями методических рекомендаций и практических руководств.

В-третьих, ряд типовых документов, закрепляющих порядок расчета отдельных показателей, характеризующих финансовое состояние организаций, в настоящее время утратили силу.

Список использованной литературы:

1. Федеральный закон от 26.12.95 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».

2. Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.06.2003 № 367 «Об утверждении Правил проведения арбитражным управляющим финансового анализа».

4. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 28.08.2014 № 84н «Об утверждении Порядка определения стоимости чистых активов».

5. Закон города Москвы от 30.06.2010 № 30 «О Контрольно-счетной палате Москвы».

6. Постановление Правительства Москвы от 02.05.2006 № 304-ПП «Об утверждении стандартов корпоративного поведения города Москвы как акционера».

7. Постановление Правительства Москвы от 03.07.2007 № 576-ПП «О порядке взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы при реализации прав акционера по акциям, находящимся в собственности города Москвы, и принципах стратегического и оперативного планирования, организации системы контроля и оценки эффективности финансово-хозяйственной деятельности акционерных обществ, акции которых находятся в собственности города Москвы».

8. Распоряжение Департамента имущества города Москвы от 03.02.2012 № 183-р «Об утверждении Стандарта по составлению плана финансово-хозяйственной деятельности государственных унитарных и казенных предприятий города Москвы».

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.05.94 № 498 «О некоторых мерах по реализации законодательства о несостоятельности (банкротстве) предприятий» (утратило силу).

10. Распоряжение Федерального управления по делам о несостоятельности (банкротстве) от 12.08.94 № 31-р «Об утверждении Методических положений по оценке финансового состояния предприятий и установлению неудовлетворительной структуры баланса» (утратило силу).

11. Приказ Федеральной службы Российской Федерации по финансовому оздоровлению и банкротству от 23.01.2001 № 16 «Об утверждении Методических указаний по проведению анализа финансового состояния организаций» (утратил силу).

12. Гарнов А.П. Анализ и диагностика финансово-хозяйственной деятельности предприятия: учебник/ Под ред. д.э.н., профессора А.П. Гарнова, – М.:ИНФРА-М, 2016, с.286.

13. Шеремет А.Д. Анализ и диагностика финансово-хозяйственной деятельности предприятия: учебник/ А.Д. Шеремет.-2-е изд., доп. – М.:ИНФРА-М, 2017, с.301,311.

Ибрагимов Ринат Габделхаевич,
главный инспектор инспекции № 5
Контрольно-счетной палаты Москвы

Настоящая статья раскрывает ключевые особенности осуществления государственного финансового контроля в сфере капитального строительства и показывает механизмы его совершенствования. В статье определяется основной терминологический аппарат, отмечается необходимость преодоления базовых проблем. Более того, выявляются теоретические характеристики капитальных расходов и обосновывается специфика их анализа, выделяются перспективные направления осуществления аудита эффективности в исследуемой сфере. Отдельно статья касается вопросов совершенствования механизмов бюджетного финансирования капитальных объектов посредством трансформации адресных инвестиционных программ.

Финансово-правовые механизмы совершенствования государственного финансового контроля в сфере капитального строительства

В современных условиях финансовой нестабильности и кризисов, влияния внешних эффектов и перспектив перехода к новому типу цифровой экономики роль государственного финансового контроля (далее также – ГФК) не только не уменьшается, но и приобретает особое значение.

Реализуемый в разных сферах и направлениях, призванный обеспечивать законное и эффективное использование бюджетных средств и государственного (муниципального[83]) имущества с использованием комплексного подхода, ГФК, тем не менее, акцентирует особое внимание на те аспекты деятельности публично-правового образования (далее также – ППО), которые являются наиболее ресурсоемкими, сложными и социально значимыми.

Безусловно, одним из основных таких направлений является государственный финансовый контроль в сфере капитального строительства. Указанное умозаключение, а также актуальность и ценность настоящего исследования подтверждаются цифрами. Так, только в рамках механизма федеральной адресной инвестиционной программы (далее также – ФАИП) федеральные власти ежегодно реализуют мероприятия по строительству

[83] Для целей статьи, если специально не оговорено иное, речь идет также о муниципальном финансовом контроле с учетом всех особенностей норм муниципального права и места органов местного самоуправления в системе органов публичной власти РФ.

капитальных объектов в объеме порядка 700-800 млрд. рублей[84] или около пяти процентов расходной части федерального бюджета[85]. Роль направления подтверждается и благодаря анализу структуры расходной части региональных бюджетов. Так, к примеру, через механизм адресной инвестиционной программы (далее также – АИП субъекта РФ) в 2020 году на строительство капитальных объектов в городе Москве планируется направить 664,7 млрд. рублей[86] или 21,1 процента от общего объема расходов городского бюджета (3 150,0 млрд. рублей[87]), в городе Санкт-Петербурге – 100,9 млрд. рублей или 13,9 процента от общего объема расходов городского бюджета (727,7 млрд. рублей[88]). Таким образом, составляя значительную долю расходов бюджетов публично-правовых образований, анализируемые расходы требуют разработанных подходов по их анализу и контролю.

Важным обстоятельством следует признать и то, что строительная деятельность связана с повышенной опасностью для общества и природы. Учитывать эти факты, предупреждать подобные риски – одна из задач органа контроля в современных условиях.

Лишь усиливает практическую значимость указанного направления деятельности органов ГФК и факт отсутствия единого подхода в части выбора форм финансирования такого строительства: это и обозначенные выше адресные инвестиционные программы, а также частично перекрывающие их государственные программы, проектные подходы и механизмы государственно-частного партнерства и другие. Указанное обстоятельство, с одной стороны, осложняет задачу тех, кто собственно осуществляет ГФК в данной сфере, но, с другой, заставляет с особым вниманием осуществлять теоретические исследования по проблематике ГФК в сфере капитального строительства.

Таким образом, настоящая статья призвана сформулировать как положения относительно развития теоретико-методологического инструментария, так и предложить ключевые подходы по развитию самой системы ГФК в сфере капитального строительства, а также практики его осуществления.

---

[84] Так, в 2020 году финансирование мероприятий ФАИП планируется в объеме 837,5 млрд. рублей (Программа утверждена Минэкономразвития России 28 ноября 2018 г.).

[85] В 2020 году – 4,3 процента (общий объем расходов федерального бюджета – 19 503,3 млрд. рублей (в соответствии с Федеральным законом от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2018. № 49. Ст. 6939.

[86] В соответствии с Постановлением Правительства Москвы от 15.10.2019 (ред. от 20.12.2019) № 1323-ПП «Об Адресной инвестиционной программе города Москвы на 2019-2022 годы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. № 59. 2019.

[87] В соответствии с Законом города Москвы от 27.11.2019 № 33 «О бюджете города Москвы на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2019. № 70. Т. 1 – 3.

[88] В соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 29.11.2019 № 614-132 «О бюджете Санкт-Петербурга на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга http://www.gov.spb.ru. 29.11.2019.

Совершенствование теоретико-методологического инструментария

Сразу отмечу, что анализ существующих доктринальных подходов относительно сущности публичного финансового контроля позволяет раскрыть анализируемую в работе категорию в двух смыслах: как совокупность правовых норм подотрасли финансового контроля[89], направленных на регулирование общественных отношений, возникающих при строительстве (реконструкции) объектов капитального строительства (зданий и прочно связанных с землей строений и сооружений) с использованием государственных ресурсов; а также как соответствующий процесс деятельности уполномоченных контрольных органов.

Переходя к вопросам методологического характера, должен отметить наличие самых серьезных проблем всей системы ГФК. Это и вопросы определения и соотношений основных понятий и категорий, правила разработки критериев и показателей эффективности и др.[90]

Таким образом, дополнительную сложность исследование получает в связи с тем, что на сегодняшний день отсутствует единый и устоявшийся подход определения ключевых элементов методологии финансового контроля. Так, различное толкование понятий «виды», «формы» и «методы» контроля - давняя проблема теории финансового контроля[91]. К примеру, советский ученый Е.А. Ровинский, под методами контроля понимал предварительный, текущий и последующий (а под ревизией понимал метод проверки или форму последующего контроля)[92]. По мысли же М.А. Гурвича это виды контроля[93]. Также существует взгляд, что ревизии и проверки представляют собой формы, а не методы контроля[94].

Указанные противоречия вынуждают обратиться к формальной логике. Так, форма представляет собой внешнее выражение какого-либо содержания, его внутренняя связь и порядок, «подобно тому, как качество предмета не может быть отделено от него без изменения самого предмета, так и Ф.

---

[89] По мнению Е.Ю. Грачевой, развитие норм о финансовом контроле позволяет сделать вывод о выделении самостоятельной подотрасли финансового права. См. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: дис. ... д-ра. юр. наук. М., 2003. С. 235-236. Соглашаясь с таким подходом и признавая финансовый контроль подотраслью финансового права, тем не менее, не решаюсь сделать вывод о существовании норм о ГФК в сфере капитального строительства в виде института указанной подотрасли.

[90] См.: Бочкарева Е.А., Вершило Т.А., Мирошник С.В. и др. Актуальные проблемы финансового права: учебник / под ред. Селюкова А.Д., Цинделиани И.А. М.: Юстиция, 2019. С. 83 – 84.

[91] Да и само слово «контроль» в дореволюционной науке финансового права имело другое значение. Так, под контролем И.Т. Тарасов понимал постоянное наблюдение за деятельностью органов финансового управления и в этом отношении сравнивал контроль с ревизией. Подробнее об этом см.: Тарасов И.Т., Исаев А.А. Финансы и налоги: очерки теории и политики. М.: Статут (в серии «Золотые страницы финансового права России»), 2014. С. 187, 191.

[92] См.: Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. М.: Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1960.. С. 380 – 382.

[93] См.: Гурвич М.А. Советское финансовое право. М.: Госюриздат, 1954. С. 348.

[94] См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. С. В. Запольский. М.: Волтерс Клувер, 2011. С. 64-65.

[форма] неотделима от содержания как ее сущности»[95]. Соответственно формами контроля *по времени его осуществления* являются предварительный, текущий и последующий контроль (по смыслу, придаваемом Бюджетным кодексом РФ[96] – виды)[97], а *по предмету контроля* – фактический и документальный.

Применительно к особенностям осуществления контроля в контексте временного фактора особенного внимания заслуживает работа А.Н. Улиско, в которой выделяются следующие характеристики ГФК. Так, по мнению ученого, предварительный контроль будет осуществляться до начала строительства на стадии перспективного планирования и проектирования. С указанным, правда, следует согласиться лишь отчасти, ибо для целей финансово-правового регулирования предварительный контроль уже будет завершен к моменту начала проектно-изыскательских работ (далее также – ПИР). Однако согласиться можно с тем, что значение предварительного контроля здесь будет состоять в оценке процесса «рассмотрения и утверждения плановых документов капитального строительства и титульных списков»[98].

К характеристикам текущего контроля следует отнести то, что именно здесь реализуются в полной мере основные методы финансового контроля – от проверки фактических показателей и анализа отчетов с предварительной проверкой данных до ревизии и прочих процедур. Наконец, последующий контроль сводится к вопросу приемки объектов в эксплуатацию и их дальнейшей эксплуатации, то есть осуществляется за пределами контроля непосредственно за финансированием. Здесь будут оцениваться также вопросы деятельности государственных приемочных комиссий, их оптимальный состав и характер работы. В этом состоит одно из основных отличий ГФК в исследуемой сфере, его кросс-предметный характер и связь с иными отраслями права (в первую очередь, административным).

С позиции теории хотелось бы остановиться и на характеристике бюджетных расходов на осуществление капитальных вложений[99]. Обратимся

---

[95] Радлов Э. Л. Форма, в философии // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона : в 86 т. СПб., 1890—1907.

[96] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (ред. от 27.12.2019) № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. ст. 3823.

[97] Стоит отметить, что А.А. Ялбулганов также определяет их как виды контроля. См.: 75. Ялбулганов А.А. Новый категориальный аппарат государственного финансового контроля // Финансовое право. 2014. № 8. С. 10 - 16. С. 10 – 11. Вместе с тем предлагаю придерживаться подхода, изложенного Э.А. Вознесенским, который считал, что под формами контроля понимаются отдельные стороны проявления содержания контроля в зависимости от времени совершения контрольных действий. См.: Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. М. : Юрид. лит., 1973. С. 70 – 75.

[98] См.: Улиско А.Н. Контроль и надзор в капитальном строительстве: дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 1974. С. 45.

[99] Следует иметь в виду, что к отношениям в указанной сфере применимы не только положения бюджетного законодательства, но и законодательства об инвестиционной деятельности. См.: Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об инвестиционной деятельности в

в этой связи к позиции Э.Н. Берендтса, который, справедливо отмечая первичность для целей финансового права бюджетных расходов по отношению к доходам, указывал, что, тем не менее, расходы должны соотноситься с доходами так, чтобы последние не превращались для населения в непосильный груз. Поэтому мера исполнения государственных задач за счет народных ресурсов зависит от «культурного уровня населения, от привычки и способности его к самодеятельности, отчасти же от того, в каком положении находится народное хозяйство и из каких источников получает свои доходы государство»[100]. И.Х. Озеров, к примеру, приводит релевантный пример строительства и функционирования железных дорог – государство, не сумев создать необходимые условия для нормальной работы частных компаний, вынуждено было выделять значительные бюджетные средства для этих целей[101]. Причем изначально роль государственного контроля в сфере железнодорожного строительства была достаточно формальной и сводилась исключительно к наблюдению за соответствием расходов расценочным ведомостям[102].

Для современных реалий это означает примерно следующее. Государство должно планировать свои расходы так, чтобы в их перечень включать только наиболее значимые, то есть расставлять приоритеты бюджетного финансирования. Более того, ППО следует изучать вопросы осуществления проектного финансирования и использования механизмов государственной поддержки[103]. Вместе с тем, что бюджетные расходы на строительство капитальных объектов возрастают, органы контроля должны оценить то, насколько механизмы проектного финансирования позволяют заместить или уменьшить такие расходы. Обратное будет означать, что государство, не развивая альтернативные механизмы, приводящие к возможности перенаправления ресурсов на иные области, продолжает увеличивать бюджетные расходы на капитальные объекты.

В контексте настоящего исследования это приводит к двум результатам. Во-первых, орган финансового контроля в контексте

Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.

[100] Берендтс Э.Н. Русское финансовое право: Лекции, читанные в Императорском Училище Правоведения. СПб.: Типо-Литография Санкт-Петербургской Одиночной Тюрьмы, 1914. С. 158.

[101] См.: Озеров И. Х. Основы финансовой науки. Курс лекций, читанный в Моск. Университете. (Изд. искл. для слушателей). Вып. 2. Бюджет. Формы взимания. Местные финансы. Государственный кредит. М.: Типо-Литография Г.И.Простакова, Балчуг, дом Симонова монастыря, 1905. С. 324 – 325.

[102] См.: 48. Правовое регулирование финансового контроля в РФ: проблемы и перспективы: Моногр./ Л.Л.Арзуманова, О.В.Болтинова, О.Ю.Бубнова; Отв. ред. Е.Ю.Грачева. - М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013 [Доступ из СПС «КонсультантПлюс»].

[103] Так, Счетная палата РФ отметила, что принятая Правительством РФ Программа поддержки инвестиционных проектов на основе проектного финансирования (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 11.10.2014 № 1044 // СЗ РФ. 2014, № 42. Ст. 5751) не обеспечила создание планируемого механизма и не способствовала экономическому росту. Подробнее об этом см.: Отчет о работе Счетной палаты РФ в 2018 году. С. 48.

осуществления контроля за исполнением бюджета по расходам может и должен анализировать приоритетность той или иной стройки, возможность софинансирования капитального проекта частными субъектами. Применительно к деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы данное умозаключение можно свести к необходимости формулирования отдельных (специальных) вопросов при проведении экспертизы законопроекта о бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Во-вторых, черты контроля в строительной сфере приобретают и всяческие экспертизы законопроектов о введении новых налогов и прочих платежей. К примеру, исполнительная власть предлагает ввести очередной обязательный платеж. Контрольный орган в этом случае не может обойтись без анализа того, как увеличение доходной части бюджета скажется на его расходах, не приведет ли к ситуациям, когда стройка могла бы быть реализована частным субъектом, но осуществляется силами публично-правового образования.

Таким образом, только работа в двух направлениях – анализ влияния финансирования капитального проекта на расходы и доходы бюджета – позволяет считать деятельность органа финансового контроля комплексной и полноценной. Поэтому важно отметить, что *государство должно предложить четкие критерии, по которым обосновывает свое финансовое участие в том или ином мероприятии.* Отсутствие подобных критериев влечет вариативность и ситуативное решение вопросов включения объектов в списки подлежащих государственному финансированию проектов.

Несколько слов хотелось бы сказать об особенностях осуществления аудита эффективности[104] в указанной сфере. Возможно, при проведении данного типа аудита центральным вопросом должен стать *анализ и оценка эффективности капитальных вложений*. Существующие экономические подходы такой оценки позволяют это сделать, к примеру, с позиций нормативов удельных капитальных вложений, себестоимости, сроков их окупаемости. Экономическая эффективность должна включать в себя и анализ того, насколько капитальные вложения повлияли на сопряженные отрасли хозяйства, с одной стороны, и насколько органы исполнительной власти учли необходимость собственных вложений на такие смежные отрасли, с другой[105].

Оценка социальной эффективности – безусловно, одно из важных направлений деятельности контрольных органов при проведении ими аудитов эффективности. К примеру, Суд счетов Франции[106] в 2017 году,

[104] Его развитие в постсоветской России справедливо связывают со становлением теории аудита, пришедшей на смену концепции народного контроля и предполагающей деятельность специализированных организаций. See: Hayward S. Audit guide. London, Butterworth and Co (publishers) Ltd., 1991. 291 p.

[105] См.: Подшиваленко П.Д. Финансовый контроль в строительстве. М.: Изд-во «Финансы», 1965. С. 39 – 40.

[106] Более подробно о системе финансового контроля во Франции можно изучить благодаря обращению к работе П.М. Годме, которая не потеряла своей актуальности и сегодня. См.: Gaudemet,

оценивая ситуацию вокруг необходимости сокращения количества школ в одном из муниципалитетов, пришел к выводу, что ситуация была ухудшена строительством очередной школы. Другими словами, власти, принимая решение о финансировании мероприятий по созданию указанного объекта, не оценили общую социально-экономическую ситуацию в районе, что в конечном счете привело к необходимости закрытия большего количества школ, чем ранее[107]. Подобный пример наглядно иллюстрирует и задачи, которые стоят в этом направлении перед Контрольно-счетной палатой Москвы. Активное применение аналитических подходов относительно оценки социальной эффективности капитальных расходов – возможность прогрессивного развития в области внешнего финансового контроля.

Ключевое значение приобретает и фактор времени, особенно при строительстве объектов, своевременный (или более ранний) ввод в эксплуатацию которых позволяет реализовывать ту или иную продукцию (в том числе, социального назначения) с большой стоимостью. В этой связи отсутствие норм продолжительности капитального строительства применительно к отраслям экономики и типам возводимых объектов должно подвергаться критике и предложениям к исправлению. Применение указанных норм позволяет верно устанавливать соотношения между объемами вложений, ввода в действие объектов и объемами числящегося незавершенного строительства[108]. Стоит отметить и то, что подобное нормирование и соответствие ему позволяет увязывать задачи публично-правового образования во временном отношении. Так, своевременно завершенное строительство и решенная в соответствии с этим задача приводит к тому, что ППО начинает разработку следующей плановой задачи. Любая неувязка влечет проблемы в реализации функций государства в любой из сфер, занятой капитальным строительством необходимых объектов.

Здесь важно также отметить, что задача органа контроля состоит не только в сравнении фактического положения дел и нормативных сроков. Аналитическая основа деятельности органа внешнего ГФК, в том числе Контрольно-счетной палаты Москвы, в том и состоит, чтобы суметь предложить наиболее оптимальное, отвечающее задачам социально-экономического развития государства и общества нормирование по срокам строительства объектов. При несовпадении предложенных и существующих сроков критика последних будет более чем уместной.

Paul-Marie. Le droit financier comparé. Bilan et perspectives. Paris, 1969. О некоторых особенностях бюджетных расходов на капитальное строительство см.: Duverger, Maurice. Finances publiques. 10-e éd. Paris, 1984.

[107] Отчет о результатах деятельности Суда счетов Франции в 2018 году [Электронный ресурс]. URL: https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-04/2018-annual-public-report-observations-summaries.pdf (дата обращения - 04.01.2020).

[108] См.: Подшиваленко П.Д. Там же. С. 42.

Совершенствование инструментов реализации государственной политики в сфере капитального строительства

В связи с настоящим исследованием предлагаю обратиться к вопросу организации бюджета на федеральном и региональном (на примере Москвы) уровне. Как уже отмечалось ранее, доля ФАИП в структуре расходов федерального бюджета невелика и ежегодно составляет порядка 5%. С другой стороны, стоит отметить структуру бюджета города Москвы, в котором доля расходов на АИП зачастую достигает 20%.

Подобное положение дел на федеральном уровне приводит к возникновению ряда отрицательных факторов, в частности, размывается ответственность за реализацию государственной политики в сфере капитального строительства, значительная часть капитальных вложений осуществляется вне рамок механизма ФАИП. Другими словами, перед нами благодатная сфера для коррупционных проявлений, когда наиболее важное и ресурсоемкое направление бюджетных расходов не может находиться под пристальным вниманием органов контроля.

Опыт Москвы в этом плане следует признать позитивным, за некоторыми исключениями, самое важное из которых – начало реализации Программы реновации жилищного фонда, которая существует параллельно с АИП.

Необходимо отметить также одну важную особенность, которая косвенно влияет на несовершенство существующего механизма. Так, ФАИП и АИП некоторых субъектов РФ утверждается не в составе соответствующего закона о бюджете в качестве приложения к нему. Более того, ФАИП утверждается даже не постановлением Правительства РФ (как например, московская АИП утверждается постановлением Правительства Москвы), а Министерством экономического развития РФ. Следовательно, перед нами ситуация, когда создан наиболее простой и удобный для органов исполнительной власти порядок формирования и изменения[109] действующей в финансовом году ФАИП.

Указанные подходы (акт высшего органа исполнительной власти[110] или министерства) хоть и довольно распространены, но не являются наиболее приемлемыми с учетом существования и другого механизма. Так, например, в Чувашской республике (далее – ЧР) АИП утверждается в составе Закона

[109] Безусловно, с учетом правил, установленных Постановлением Правительства РФ от 13.09.2010 (ред. от 31.12.2019) № 716 «Об утверждении Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы» // СЗ РФ. 2010. № 38. Ст. 4834.

[110] В Республике Башкортостан, например, АИП утверждается распоряжением Правительства. См.: Распоряжение Правительства РБ от 28.12.2018 № 1410-р «Об утверждении республиканской адресной инвестиционной программы на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // Официальный Интернет-портал правовой информации РБ http://www.npa.bashkortostan.ru, 29.01.2019. Стоит отметить, что согласно ст. 2.1 Закона РБ от 12.08.1996 (ред. от 29.10.2019) № 42-з «О нормативных правовых актах РБ». (Законы РБ. 1997. выпуск XIV) распоряжение Правительства к числу нормативных правовых актов не относится.

о республиканском бюджете, что предусмотрено ст. 48 Закона ЧР «О регулировании бюджетных правоотношений в Чувашской Республике»[111] и ст. 8 Закона ЧР «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Чувашской Республике»[112].

Таким образом, представляется, что для целей эффективного контроля и минимизации коррупционных рисков в основные программные документы, содержащие перечень объектов капитальных инвестиций, следует включать ***все*** подобные объекты, строительство которых планируется публично-правовым образованием в предстоящем периоде. *Утверждение АИП следует осуществлять в форме закона.*

В связи с вышеизложенным представляется разумным предложить следующий механизм формирования, исполнения АИП, а также контроля реализации АИП в отчетном году.

Формирование АИП. На сегодняшний день АИП Москвы, например, формируется на текущий год и на три предстоящих года. Так, действующая АИП Москвы утверждена 15 октября 2019 года на 2019-2022 годы. Таким образом, структура АИП предполагает указание уточненных данных по 2019 году, а также плановые на 2020-2022 годы и остаток необходимого финансирования к началу 2023 года.

Однако такая архитектура АИП не в полной мере отвечает вызовам и задачам действующего законодательства с точки зрения определенности и ясности. В этой связи считаю необходимым предложить следующий механизм:

– утверждать АИП на очередной финансовый год и плановый период по аналогии с бюджетом, что позволит в большей степени обеспечить соответствие АИП Закону о бюджете и координацию по внесению синхронных изменений;

– АИП, действующую в текущем финансовом году, исполнять до конца такого года, а в следующем году готовить отчет об исполнении АИП (как и заключение органа внешнего государственного финансового контроля на такой отчет).

Отмечу также следующую проблему. Так, еще в Программе повышения эффективности управления общественными финансами[113] отмечалась, что зачастую в ФАИП (да и в АИП субъектов РФ) по одному объекту в один год предусматривается финансирование как проектирования, так и осуществления СМР. Указанное обстоятельство приводит к тому, что сроки строительства сдвигаются, закупки подрядных работ переносятся на более поздние периоды в течение финансового года, что создает риски перераспределения бюджетных ассигнований на другие объекты.

---

[111] от 23.07.2001 (ред. от 03.12.2019) № 36 // СЗ ЧР. 2001. № 9-10. Ст. 329.

[112] от 25.05.2004 (ред. от 16.10.2019) № 8 // СЗ ЧР. 2004. № 5. Ст. 211.

[113] Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» // СЗ РФ. 2014. № 2 (часть II). Ст. 219.

Исполнение АИП. Сегодня и у ФАИП, и у АИП субъектов РФ есть координаторы (на федеральном уровне – Минэкономразвития). Однако разброс реализации ФАИП по многим исполнителям, непрофильным органам исполнительной власти, создает значительные трудности по ее реализации в срок и в полном объеме. Так, по результатам одной из проверок Счетной палаты РФ[114] установлено, что упраздненное ныне ФАНО, будучи исполнителем ряда мероприятий ФАИП, практически не контролировало их реализацию, в том числе не создало эффективную систему бюджетного финансирования строительства таких объектов.

К примеру, подведомственные органу субъекты, выступая в качестве государственных заказчиков по объектам капитального строительства и получив для этих целей порядка 5,5 млрд. рублей, допустили нарушения на сумму около 2,8 млрд. рублей. В частности, распространенной проблемой стала оплата фактически невыполненных или принятие несоответствующих ПСД работ. Подобные недостатки и правонарушения в работе привели к невозможности ввода объектов в эксплуатацию, неиспользованию закупленного оборудования и другим проблемам. Отсутствовал контроль со стороны ФАНО и в том отношении, что по одному объекту[115] строительство частично осуществлялось в отсутствие утвержденной в полном объеме ПСД.

Таким образом, требуется выработать единый механизм не только контроля реализации АИП, но и ее исполнения. Существующие возможности многих органов исполнительной власти осуществлять предусмотренные АИП мероприятия в условиях отсутствия действенного контроля и общих принципов их исполнения создает реальные предпосылки неэффективного использования бюджетных средств и несвоевременного достижения результатов.

Отчет об исполнении. Сегодня таких отчетов (в случае, если АИП утверждается не в составе Закона о бюджете) нет, что следует признать существенным недостатком, требующим корректировки[116].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сфера капитального строительства – как отрасль народного хозяйства и как важное направление расходования бюджетных средств – представляет

---

[114] См.: ФАНО не справилось с ФАИП [Электронный ресурс]. URL: http://audit.gov.ru/press_center/news/36618?sphrase_id=10348928 (дата обращения – 14.01.2020).

[115] Строительство Блока «Ц» ФГБНУ ВНИИСБ.

[116] Что, следовательно, потребует и включения в правовую материю требования о необходимости заключения на такой отчет со стороны органа внешнего финансового контроля. О некоторых проблемных аспектах исполнения ФАИП см.: Выступление Председателя Счетной палаты А.Л. Кудрина на пленарном заседании Государственной Думы по вопросу «О проекте федерального закона № 514334-7 «Об исполнении федерального бюджета за 2017 год»» [Электронный ресурс]. URL: http://audit.gov.ru/structure/kudrin-aleksey-leonidovich/speeches/34590/?sphrase_id=9876256 (дата обращения – 18.01.2020).

значительный практический и научно-исследовательский интерес. Но, обладая такой привлекательностью, указанная сфера практически не раскрыта с позиций юридического механизма осуществления государственного финансового контроля. Именно для восполнения такого пробела и выполнена предлагаемая научная статья.

По результатам исследования возможно сделать следующие основные и наиболее важные выводы и предложения.

Первое. Государственный финансовый контроль в исследуемой сфере раскрывается в двух смыслах: как совокупность правовых норм подотрасли финансового контроля, направленных на регулирование общественных отношений, возникающих при строительстве (реконструкции) объектов капитального строительства (зданий и прочно связанных с землей строений и сооружений) с использованием государственных ресурсов; а также как соответствующий процесс деятельности уполномоченных контрольных органов.

Второе. Методология осуществления ГФК в исследуемой сфере в целом базируется на общей методологической основе ГФК. Вместе с тем имеется определенная специфика применительно к формам осуществления ГФК, а именно при предварительном, текущем и последующем контроле. Более того, особенности ГФК в строительной сфере дополняются также спецификами отраслей народного хозяйства, в каждой из которых необходимо разрабатывать свои методические подходы осуществления контрольной и экспертно-аналитической деятельности.

К числу наиболее существенных следует отнести и то, контроль осложняется тесной связью со строительными процессами и строительным надзором. Более того, в анализируемой сфере большое значение приобретают такие методы контроля как ревизия и экспертиза, а роль всевозможных выездных мероприятий и вовсе сложно переоценить.

Методологию контроля обогащает и необходимость разработки теоретических конструкций применительно к особенностям бюджетных расходов на капитальное строительство: выявление их характерных черт упрощает и систематизирует соответствующую контрольную деятельность.

Третье. Залог эффективного функционирования системы и эффективного расходования бюджетных инвестиций состоит в том, чтобы обозначить единый орган исполнительной власти, ответственный за финансирование объектов капитального строительства, реализации государственной строительной политики в целом.

Четвертое. АИП должен стать единственным инструментом реализации государственной политики по финансированию объектов капитального строительства. Утверждение таких программ должно осуществляться в законодательном порядке в качестве приложения к закону о бюджете, следовательно, период утверждения и действия АИП должен совпадать с механизмом, применимом для закона о бюджете.

Пятое. В современных условиях государство должно оценивать необходимость именно бюджетного финансирования капитальных объектов, разрабатывать четкие критерии того, почему выбран этот способ финансирования, определять возможности привлечения инструментов государственно-частного партнерства, а также проектного подхода.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Законодательные, иные нормативные и ненормативные акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправке к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 2 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 (ред. от 27.12.2019) № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. ст. 3823.
3. Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 (ред. от 27.12.2019) № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.
5. Федеральный закон от 05.04.2013 (ред. от 29.05.2019) № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.
6. Федеральный закон от 02.12.2019 № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // СЗ РФ. 2018. № 49. Ст. 6939.
7. Указ Президента РФ от 07.05.2018 (ред. от 19.07.2018) № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.
8. Постановление Правительства РФ от 13.09.2010 (ред. от 31.12.2019) № 716 «Об утверждении Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы» // СЗ РФ. 2010. № 38. Ст. 4834.
9. Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» // СЗ РФ. 2014. № 2 (часть II). Ст. 219.
10. Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 №117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 – 2024 годах» // СЗ РФ. 2019. № 6. Ст. 542.
11. Закон Республики Башкортостан от 12.08.1996 (ред. от 29.10.2019) № 42-з «О нормативных правовых актах РБ». (Законы РБ. 1997. выпуск XIV).
12. Закон города Москвы от 27.11.2019 № 33 «О бюджете города Москвы на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2019. № 70. Т. 1 – 3.
13. Постановление Правительства Москвы от 01.08.2017 (ред. от 26.12.2019) № 497-ПП «О Программе реновации жилищного фонда в городе Москве» // Первоначальный текст документа опубликован на официальном сайте Мэра Москвы http://www.mos.ru, 01.08.2017.
14. Постановление Правительства Москвы от 15.10.2019 (ред. от 20.12.2019) № 1323-ПП «Об Адресной инвестиционной программе города Москвы на 2019-2022 годы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. № 59. 2019.

15. Закон Санкт-Петербурга от 29.11.2019 № 614-132 «О бюджете Санкт-Петербурга на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга http://www.gov.spb.ru.29.11.2019.
16. Закон Чувашской Республики от 23.07.2001 (ред. от 03.12.2019) № 36 «О регулировании бюджетных правоотношений в Чувашской Республике» // СЗ ЧР. 2001. № 9-10. Ст. 329.
17. Закон Чувашской Республики от 25.05.2004 (ред. от 16.10.2019) № 8 «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Чувашской Республике» // СЗ ЧР. 2004. № 5. Ст. 211.

Специальная литература

1. Duverger, Maurice. Finances publiques. 10-e éd. Paris, 1984.
2. Gaudemet, Paul-Marie. Le droit financier comparé. Bilan et perspectives. Paris, 1969.
3. Hayward S. Audit guide. London, Butterworth and Co (publishers) Ltd., 1991.
4. Берендтс Э.Н. Русское финансовое право: Лекции, читанные в Императорском Училище Правоведения. СПб.: Типо-Литография Санкт-Петербургской Одиночной Тюрьмы, 1914.
5. Бочкарева Е.А., Вершило Т.А., Мирошник С.В. и др. Актуальные проблемы финансового права: учебник / под ред. Селюкова А.Д., Цинделиани И.А. М.: Юстиция, 2019.
6. Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. М. : Юрид. лит., 1973.
7. Грачева Е.Ю. История финансового права // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015, № 3. С. 28 – 45.
8. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: дис. ... д-ра. юр. наук. М., 2003.
9. Гурвич М.А. Советское финансовое право. М.: Госюриздат, 1954.
10. Козырин А.Н. Правовые основы государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации // Реформы и право. 2014. № 1. С. 66 - 76.
11. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (постатейный) / отв. ред. Н.Н. Мельников [СПС «КонсультантПлюс»].
12. Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016.
13. Кучеров И.И. Бюджетное право России: Курс лекций. М., 2002.
14. Лагутин И.Б. Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование: дис. ... д-ра юрид. наук.
15. Озеров И. Х. Основы финансовой пауки. Курс лекций, читанный в Моск. Университете. (Изд. искл. для слушателей). Вып. 2. Бюджет. Формы взимания. Местные финансы. Государственный кредит. М.: Типо-Литография Г.И.Простакова, Балчуг, дом Симонова монастыря, 1905.
16. Паронян Г.Г. Финансовый контроль в строительстве: особенности и правовая база. М.: Изд-во LAP Lambert Academic Publishing, 2014.
17. Поветкина Н.А. Бюджетное законодательство Российской Федерации: перспективы развития // Финансовое право. 2015. № 9. С. 3 - 6.
18. Подшиваленко П.Д. Финансовый контроль в строительстве. М.: Изд-во «Финансы», 1965.
19. Правовое регулирование финансового контроля в РФ: проблемы и перспективы: Моногр./ Л.Л.Арзуманова, О.В.Болтинова, О.Ю.Бубнова; Отв. ред. Е.Ю.Грачева. - М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013 [Доступ из СПС «КонсультантПлюс»].

20. Рау К. Г. Основные начала финансовой науки. В 2-х томах. Том 1 / Пер. с нем. СПб.: в тип. Майкова, 1867.
21. Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. М.: Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1960.
22. Саунин А.Н. Аудит эффективности использования государственных средств: Учеб. пособие. М., 2015.
23. Селюков АД. Факторы, обусловливающие реализацию принципа эффективности финансового контроля // Образование и право. 2017. № 1. С. 37 - 47.
24. Степашин С.В. Конституционный аудит. М.: Наука, 2006.
25. Тарасов И.Т. Очерк науки финансового права: Введение. Конспект лекции. Вып. 1. Ярославль: Типо-литогр. Г.В. Фальк, 1889.
26. Тарасов И.Т., Исаев А.А. Финансы и налоги: очерки теории и политики. М.: Статут (в серии «Золотые страницы финансового права России»), 2014.
27. Улиско А.Н. Контроль и надзор в капитальном строительстве: дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 1974.
28. Финансовое право европейских социалистических стран / Под ред. В.И. Лисовского. М.: Издательство «Юридическая литература», 1976.
29. Финансовое право: учебник / отв. ред. С. В. Запольский. М.: Волтерс Клувер, 2011.
30. Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. М.: Финансы и статистика, 1999.
31. Шрейбер К.С. Финансовый контроль над строительством. М.: Госфиниздат, 1934.
32. Ялбулганов А.А. Новый категориальный аппарат государственного финансового контроля // Финансовое право. 2014. № 8. С. 10 - 16.

Информационные ресурсы

1. Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: http://www.audit.gov.ru/.
2. Официальный сайт Контрольно-счетной палаты Москвы. URL: http://www.ksp.mos.ru/.
3. Официальный сайт Счетной палаты Австрии. URL: https://www.rechnungshof.gv.at/.
4. Официальный сайт Счетной палаты Германии. URL: https://www.bundesrechnungshof.de/.
5. Официальный сайт Счетной палаты Свободного ганзейского города Бремен, ФРГ. URL: https://www.rechnungshof.bremen.de/.
6. Официальный сайт Управление государственного аудитора штата Вермонт, США. URL: https://auditor.vermont.gov/.
7. Официальный сайт Суда Счетов Франции. URL: https://www.ccomptes.fr/.
8. Официальный сайт Высшего контрольно-ревизионного управления Чехии. URL: https://www.nku.cz/.

Солдатенко Игорь Александрович,
ведущий инспектор инспекции № 1
Контрольно-счетной палаты Москвы

В статье рассмотрены особенности осуществления аудита эффективности использования государственных средств на региональном уровне. В агрегированном виде представлены теоретические основы аудита эффективности. Обобщен региональный опыт в части стандартизации аудита эффективности: предложена содержательная структура единого стандарта для контрольно-счетных органов. Отмечена и исследована проблема нехватки трудовых ресурсов в органах государственного аудита на уровне субъектов Российской Федерации. В целях повышения качества осуществления аудита эффективности предложен порядок расчета минимальной численности рабочей группы.

Актуальные особенности регламентации и осуществления аудита эффективности: региональный аспект

Как известно, на протяжении последних лет российское общество развивалось в условиях нестабильности сырьевого рынка, действия внешних экономических санкций, волатильности валютного курса и непредсказуемости инфляционных процессов.

В целях укрепления национальной экономической системы Правительством Российской Федерации был реализован ряд мер: поддержан малый и средний бизнес, сохранен приемлемый для экономики уровень безработицы, сдержан рост налоговой нагрузки и др. Ключевая ставка Банка России сократилась за пять лет с рекордных 17,0 процента конца 2014 года до 6,25 процента, что обеспечило высокую доступность продуктов кредитного рынка для бизнеса и населения.

Следует признать дальновидность и результативность мероприятий Правительства России и денежно-кредитной политики Центрального банка, направленных на решение непростых задач по восстановлению отечественной экономики. Итог – в условиях ресурсной ограниченности централизованных фондов во главу угла поставлены национальные цели и приоритеты.

Практика показывает, что «кризисные симптомы» экономической системы провоцируют ускоренный поиск «микстуры», одними из основных компонентов которой традиционно являются рост экономности бюджетных расходов и повышение качества государственного управления в результате эффективного осуществления Счетной палатой Российской Федерации и региональными контрольно-счетными органами (далее – КСО) внешнего государственного финансового контроля (государственного аудита).

Статус Счетной палаты РФ предполагает проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, обладающих высокой государственной и общественной значимостью, и получение результатов, являющихся предметом пристального наблюдения со стороны средств массовой информации и населения. В свою очередь, деятельность КСО субъектов Российской Федерации зачастую остается в тени, а граждане иногда и вовсе не знают о существовании КСО в своем регионе.

Тем временем актуальность и значимость исследования регионального опыта осуществления государственного аудита, в частности аудита эффективности использования государственных средств (далее – аудит эффективности), трудно переоценить в силу следующих причин.

Во-первых, в последние годы расходы региональных бюджетов увеличивались опережающими темпами по сравнению с расходами федерального бюджета, что само собой предполагает повышение интереса к деятельности органов, осуществляющих контроль за использованием региональных публичных ресурсов.

Так, например, на фоне незначительного увеличения расходов федерального бюджета с 2016 по 2018 год (на 1,8 процента) траты регионов Центрального федерального округа возросли существенно. Отмечено, что в 14 регионах из 18 приращение расходов за указанный период составило более 10,0 процента, в том числе в Калужской области – 22,5 процента, в Белгородской области – 26,0 процента, в Москве – 33,3 процента, в Московской области – 34,8 процента[117].

Более того, расходная часть всех консолидированных бюджетов субъектов РФ в период 2016-2019 годов увеличилась на 36,5 процента (Рис.1). Вместе с тем наблюдался рост удельного веса расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в консолидированном бюджете РФ – с 37,7 проц. пункта до 42,7 проц. пункта.

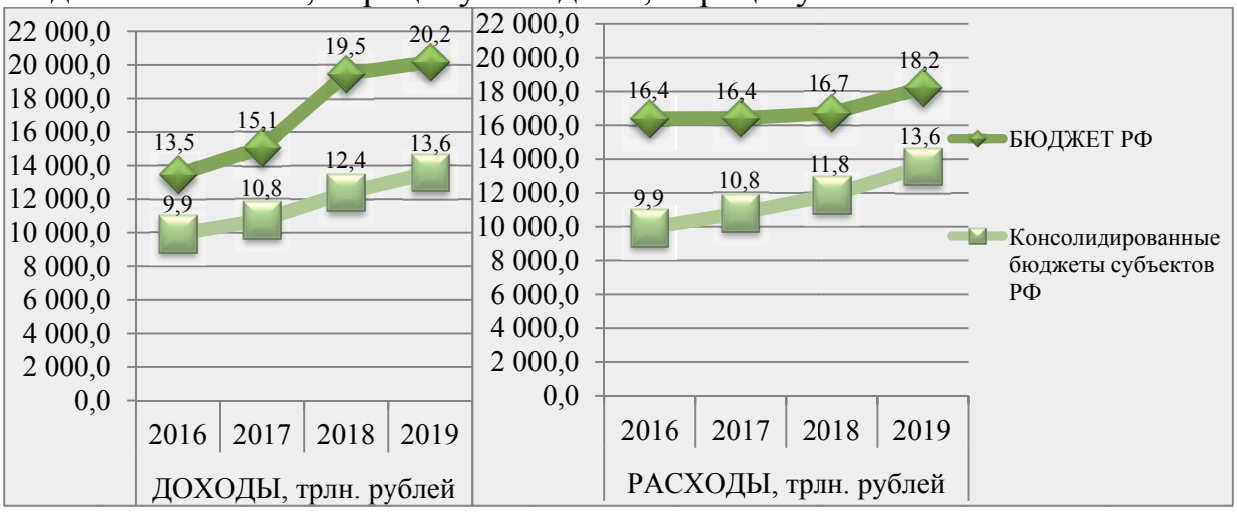

Рис.1. Сопоставление основных характеристик бюджета РФ и консолидированных бюджетов субъектов РФ.

[117] Данные получены расчетным способом на основе законов об исполнении региональных бюджетов за соответствующий год.

Во-вторых, в разрезе экономической безопасности основные причины угроз нашей страны имеют региональный аспект и заключаются в неравномерности социально-экономического развития субъектов Российской Федерации[118]. В силу неоднородных географических, социальных, экологических и других особенностей российских регионов разрыв их экономического развития намного выше среднемирового – в ряде субъектов РФ показатель валового регионального продукта на душу населения отличается в 25-30 раз и более.

Следствием указанного является высокая дифференциация в части наполняемости бюджетов и, как результат, разница в объемах расходов средств соответствующих централизованных фондов. Например, в 2018 году бюджетная обеспеченность на одного жителя в Ненецком автономном округе была в 14,0 раза выше, чем в Республике Дагестан, а в Чукотском автономном округе – в 13,6 раза выше, чем в Краснодарском крае. Одновременно отмечаем, что в отдельных случаях разница в значениях показателя может быть следствием наличия емких «постоянных» расходов бюджетов (дороги, инфраструктурные объекты и др.), косвенно зависящих от численности населения и лишь опосредованно влияющих на благосостояние жителей.

Безусловно, опережающий рост расходов региональных бюджетов и дисбаланс в части территориального распределения ресурсов определяют различия механизмов осуществления государственного финансового контроля.

Указанное в том числе свидетельствует об актуальности изучения теории и практики аудита эффективности, плотно встроенного в фундамент региональной системы управления в качестве инструмента оценки экономности, продуктивности и результативности использования государственных ресурсов.

Раскрывая суть понятия «аудит эффективности», следует обратиться к трудам ведущих исследователей данного вопроса, среди которых Двуреченских В.А.[119], Климанов В.В. и Казакова С.М.[120], Рябухин С.Н.[121], Чегринец Е.А.[122].

---

[118] Степашин С.В. Государственный аудит системы обеспечения региональной безопасности // Вестник АКСОР. – 2012. – №3. – С.8-11.

[119] Двуреченских В.А. Аудит эффективности – работа на длительную перспективу // Вестник АКСОР. – 2016. – № 2 (38). – С.112-113.

[120] Климанов В.В., Казакова С.М. Направления трансформации государственного финансового контроля на современном этапе // Вестник Московского университета. Сер. 26. Государственный аудит. – 2019. – № 2. – С.127-136.

[121] Рябухин С.Н. Аудит эффективности использования государственных ресурсов // Монография. – Москва, 2004.

[122] Чегринец Е.А. Принцип результативности и эффективности использования средств в Российской Федерации // Вестник Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова. – 2009. – № 3 (27). – С.24-31.

Учитывая наличие множества научных позиций, посвященных интерпретации сущности аудита эффективности, кратко остановимся на основных моментах.

Итак, аудит эффективности представляет собой проверку результатов использования государственных средств и деятельности органов исполнительной власти, государственных организаций и других получателей бюджетных средств с позиций экономности, продуктивности и результативности. В то же время аудит эффективности как процесс подразумевает следующие этапы его проведения (Рис.2).

Рис.2. Этапы проведения аудита эффективности.

Согласно представленной схеме основа подготовительного этапа – выбор темы и объектов аудита эффективности, сопровождаемый оценкой социально-экономической значимости и применением риск-ориентированного подхода. Кроме того, предварительно анализируются итоги ранее проведенных контрольных мероприятий, и определяется степень влияния возможных результатов запланированного контрольного мероприятия на проверяемую сферу.

Между тем в научной среде в качестве одного из критериев выбора предмета и объектов аудита эффективности иногда указывается объем проверяемых средств в абсолютном выражении. Считаем такой подход не совсем корректным ввиду присутствия факторов, способных изменить ценность денежных знаков (например, инфляция, деноминация).

Одновременно подчеркивается значимость относительных величин, таких как удельный вес проверяемых расходов бюджета в общем объеме

расходов бюджета или доля расходов на отдельное мероприятие в общем объеме расходов по данному направлению.

Предварительное изучение выбранных темы, предмета и объектов аудита эффективности сопровождается формированием качественных и количественных критериев оценки эффективности. К сожалению, на практике выбор критериев время от времени совершается на основном или заключительном этапах аудита эффективности, что считаем некорректным.

Осуществление аудита эффективности на основном этапе предусматривает обработку сведений, полученных от проверяемых объектов, материалов, выгруженных из информационно-аналитических систем органов исполнительной власти, правовых систем (КонсультантПлюс, Гарант, Кодекс), вспомогательных ресурсов (СПАРК-Интерфакс, БИР-Аналитик, reputation.ru) и открытых источников, а также больших данных[123]. Отдельное внимание уделяется получению доказательств из интервью, опросов, от привлеченных внешних экспертов, из альтернативных открытых источников, с использованием методов абсолютных и относительных величин, приемов факторного анализа.

Ожидаемый результат на данном этапе – получение достоверных аудиторских доказательств по каждой цели, по всем вопросам и критериям оценки эффективности.

Надо отметить, что осуществление аудита эффективности основывается на базе анализа данных бухгалтерского и особенно управленческого учета[124], а его существование без финансового аудита представляется невозможным.

Так, финансовый аудит дополняется оценкой результативности и экономичности деятельности органов власти и управления через культивирование в государственном аппарате ориентации на принципы производительности, экономичности и эффективности[125].

По завершении основного этапа на основе акта (актов) формируется отчет по результатам аудита эффективности, который должен содержать точные и объективные данные, представляться в лаконичном виде, излагаться ясным и простым языком для широкого круга потребителей[126]. Кроме того, информацию в отчете рекомендуется представлять в графическом и табличном видах для удобства ознакомления с ней.

---

[123] Чегринец Е.А. Развитие информационных технологий: методологические вызовы перед контрольно-счетными органами // Информационный бюллетень Контрольно-счетной палаты Москвы. – 2019. – Спец. выпуск. – С.94-107.

[124] Двуреченских В.А. Основные противоречия развития внешнего государственного финансового контроля в России // Информационный бюллетень Контрольно-счетной палаты Москвы. – 2019. – Спец. выпуск. – С.44-56.

[125] Шахрай С.М. Государственный аудит и эффективность государства // Государственный аудит. Право. Экономика. – 2009. – № 1. – С.2-3.

[126] Саунин А.Н. Аудит эффективности: заключительный этап (подготовка и оформление результатов) // Вестник АКСОР. – 2011. – № 2 (17). – С.47-56.

В ходе проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий инспекторский состав регионального КСО руководствуется принципами Лимской декларации руководящих принципов контроля, Мексиканской декларации независимости, Декларации принципов деятельности контрольно-счетных органов РФ, а также положениями федерального (прежде всего, Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований») и регионального законодательства. При этом практическим руководством для инспекторов выступает система методологического обеспечения, а именно, стандарты, методические рекомендации и иные документы.

Характеризуя региональный внешний государственный финансовый контроль в части стандартизации, выделяем две системные проблемы – количественную и качественную.

Первая заключается в наличии избыточного количества методологических документов: в отдельных КСО принято до 30-40 стандартов, многие из которых давно утратили практическую ценность. Такая действительность определяет необходимость инвентаризации стандартов региональных КСО.

Вторая состоит в отсутствии унифицированного подхода в части содержательного наполнения стандартов, что характерно и для документов в области аудита эффективности. Проблема методологического обеспечения аудита эффективности затронуты в научных работах А.Г. Воронцова[127], Крохиной Ю.А.[128], Литвинцева В.В.[129], Саунина А.Н.[130], Синягина А.А. и Дубининой А.В.[131], на ней остановимся подробнее.

По результатам выборочного исследования региональных стандартов, регламентирующих проведение аудита эффективности, отмечается содержательная близость большинства документов по следующим разделам: общие положения и организация аудита эффективности (описаны регламентирующие документы, цель, предмет, объекты), критерии оценки эффективности (приведены требования к выработке критериев оценки эффективности), сбор и анализ фактических данных и информации (приведены приемы и методы получения аудиторских доказательств в рамках

---

[127] Воронцов О.Г. Неэффективное использование бюджетных средств: вопросы квалификации и оценки последствий // Информационный бюллетень Контрольно-счетной палаты Москвы. – 2019. – Спец. выпуск. – С.12-21.

[128] Крохина Ю.А. Законодательное обеспечение внешнего финансового контроля: региональные аспекты // Регион: системы, экономика, управление. – 2011. – № 1 (12). – С.97-102.

[129] Литвинцев В.В. Методические подходы к классификации нарушений и неэффективной деятельности // Вестник АКСОР. – 2015. – № 1 (33). – С.29-39.

[130] Саунин А.Н. О проблеме стандартизации государственного аудита в России // Вестник Московского университета. Сер. 26. Государственный аудит. – 2018. – № 3. – С.6-18;
Саунин А.Н. Аудит эффективности: международные стандарты проведения // Вестник АКСОР. – 2012. – № 1 (20). – С.109-117.

[131] Синягин А., Дубинина И. Аудит эффективности: международный опыт и российские реалии // [Электронный ресурс] Бюджет. – 2008. – №9. – Режим доступа: http://bujet.ru/article/46056.php.

основного этапа контрольного мероприятия), подготовка отчета по результатам аудита эффективности (указаны требования к составлению отчета).

Вместе с тем наблюдается ряд отличительных особенностей указанных методологических документов, как по объему, так и по содержанию.

Например, размер стандарта внешнего государственного финансового контроля (далее – ВГФК) Контрольно-счетной палаты города Севастополя «Аудит эффективности» в несколько раз превышает размеры стандартов других КСО. Среди прочего присутствуют подробные описания процедур планирования аудита эффективности (п.2.2.1.), взаимодействия с должностными лицами объектов аудита эффективности (п.2.2.5.), способов получения и методов изучения фактических данных и информации (п.4.2.). Кроме того, стандарт содержит девять приложений. С одной стороны, столь подробное описание может показаться избыточным, с другой, учитывая сравнительную «молодость» КСО города Севастополя, – важным, прежде всего для специалистов с небольшим опытом работы.

В стандартах ВГФК Счетной палаты Красноярского края «Проведение аудита эффективности использования государственных (муниципальных) средств» и Контрольно-счетной палаты Ивановской области «Проведение аудита эффективности использования бюджетных средств» понятие «эффективность» трактуется по-разному, в первом случае (п.3.1.) включая «экономичность, продуктивность и результативность» использования государственных средств, во втором (п.3) – «результативность и (или) экономность». Следует полагать, что в ходе аудита эффективности оцениваются экономность, результативность и продуктивность, а исключение одной из трех категорий делает мероприятие неполным.

Интересен и полезен опыт Счетных палат Республики Крым и Владимирской области, Контрольно-счетной палаты Брянской области – в форме приложений к соответствующим стандартам сформированы «Рекомендуемые порядки действий в процессе организации и в ходе проведения аудита эффективности» с подробным описанием действий руководителя контрольного мероприятия (руководителя рабочей группы) и инспекторов на каждом этапе осуществления аудита эффективности. Такие Порядки могут служить «памяткой» не только новым сотрудникам, но и опытным специалистам.

В стандарте ВГФК Контрольно-счетной палаты Московской области «Проведение аудита эффективности реализации государственных программ Московской области» считаем актуальным раздел «Информационная и правовая основы проведения аудита эффективности реализации государственных программ» (разд.4), содержащий перечень нормативно-правовых актов и информационно-аналитических систем, используемых при проведении аудитов эффективности.

Важно отметить и положительный опыт столичного КСО в рассматриваемом вопросе: в стандарте Контрольно-счетной палаты Москвы

«Аудит эффективности» результативность подразделяется на «непосредственную результативность» и «социальную результативность». Последняя оценивается с помощью анализа влияния «результатов использования государственных средств и (или) деятельности проверяемых органов и организаций на удовлетворение потребностей населения (какой-либо его части или определенной группы людей)». Такой подход считаем передовым и значимым с учетом социальной направленности аудита эффективности.

Одновременно с этим выборочный анализ информации официальных сайтов региональных КСО в отдельных случаях показал отсутствие электронного размещения стандарта в области аудита эффективности.

В последние годы на фоне указанных региональных различий в части стандартизации аудита эффективности отмечаются укрепление роли программно-целевого метода бюджетного планирования и рост долей программных расходов региональных бюджетов, что подразумевает высокое социально-экономическое значение аудитов эффективности использования государственных ресурсов.

Кроме того, возрастающая интеграция государственных функций и задач будет способствовать увеличению количества совместных контрольных мероприятий.

На наш взгляд, вышеуказанное уже сейчас определяет объективные предпосылки для формирования унитарного подхода к методологическому обеспечению государственного аудита и, в частности, аудита эффективности на региональном уровне. Безусловно, единая система стандартов должна быть качественно проработана и успешно испытана на практике. В противном случае, КСО, будучи независимыми, откажутся от единой стандартизации, что нивелирует эффект от ее разработки.

С учетом обобщения опыта региональных КСО предлагается примерная структура единого стандарта «Аудит эффективности» (Таблица 1).

Таблица 1

№ п/п	Наименование раздела	Содержание раздела
1.	Общие положения	- нормативно-правовое основание формирования стандарта - цели и задачи стандарта, область и порядок его применения - информация об особенностях внесения изменений в стандарт - при необходимости – термины и сокращения

№ п/п	Наименование раздела	Содержание раздела
2.	Содержание аудита эффективности	- нормативно-правовое основание аудита эффективности - определение сущности аудита эффективности - рассмотрение эффективности с позиций оценки результативности, экономности и продуктивности, закрепление понятия «социально-экономический эффект» (или «социальный эффект) - описание цели, предмета и объектов аудита эффективности - функции и обязанности проверяющих и проверяемых - порядок формирования рабочей группы (в том числе минимальной численности рабочей группы) - порядок взаимодействия инспекторов с должностными лицами объектов аудита эффективности - порядок привлечения внешних экспертов
3.	Осуществление аудита эффективности	- краткое описание этапов аудита эффективности
3.1.	Подготовительный этап	- предварительное изучение предмета и объектов аудита эффективности, определение рисков, анализ прошлых контрольных мероприятий - определение целей и вопросов аудита эффективности - выбор критериев оценки эффективности использования государственных ресурсов - формирование рабочего плана и программы проведения аудита эффективности
3.2.	Основной этап	- сбор фактических данных и информации, получение аудиторских доказательств - описание методов, используемых при проведении аудита эффективности (в том числе анализ больших данных и данных из альтернативных источников, проведение опросов и интервью)
3.3.	Заключительный этап	- формирование выводов и подготовка отчета по результатам аудита эффективности - формирование предложений по результатам аудита эффективности
4.	Контроль реализации предложений по результатам аудита эффективности	- осуществление последующего контроля в части реализации проверяемыми объектами предложений по результатам аудита эффективности, порядок взаимодействия с объектами аудита, права и обязанности сторон
	Приложение 1	- рекомендуемый поэтапный порядок действий в ходе проведения аудита эффективности
	Приложение 2	- перечень примерных критериев и показателей эффективности деятельности
	Приложение 3	- перечень общих критериев и показателей эффективности операций

Представляется, что оптимальный объем стандарта должен составлять 12-15 страниц (без приложений). В то же время по решению КСО субъекта РФ стандарт может быть принят как целиком, так и в отдельных аспектах, что позволит учесть региональные социально-экономические особенности и традиции внешнего государственного финансового контроля.

Большой интерес представляет и практический аспект осуществления аудита эффективности использования государственных ресурсов, а именно, ответ на распространенный вопрос: «Есть ли дисбаланс между методологией и практикой?»

Сложность проведения аудитов эффективности обусловлена необходимостью изучения «лучших практик», обработки больших данных, использования альтернативных методик сбора и представления информации. Как итог, возникает дилемма «срок проведения-результат»: в короткий промежуток времени важно не только исследовать финансовую составляющую деятельности объектов аудита (частично или полностью провести финансовый аудит), но и оценить ее результативность, дать ответ на каждый из вопросов аудита эффективности по каждой цели, проработать все критерии и сформировать достоверный и доказательный акт по результатам аудита эффективности.

Очевидно, для качественного осуществления аудитов эффективности также необходимы достаточные трудовые ресурсы. Тем временем штатная численность ряда региональных КСО остается неизменной на протяжении нескольких лет.

Указанные факты обращают нас к исследованию Двуреченских В.А., посвященному анализу оптимальной штатной численности и структуры КСО на основе трех подходов – структурного, функционального и факторного. В соответствии с первым минимальная численность регионального КСО была определена в количестве 34 штатных единиц, в том числе председатель, три аудитора, 24 инспектора и шесть иных штатных сотрудников[132].

В настоящее время, по данным официальных сайтов 17 региональных КСО, расположенных в Центральном федеральном округе, штатная численность девяти из них составляет менее 34 штатных единиц, в трех из которых (КСО Костромской, Липецкой и Орловской областей) – менее 20 единиц. Более того, данные о фактической численности сотрудников еще более неутешительные.

В таком ракурсе представляется значимой динамика показателя «Объем расходов бюджета субъекта РФ на одного сотрудника регионального КСО», рассчитанного для четырех КСО, в которых штатная численность была неизменна более пяти лет (Рис.3). Так, номинальный прирост показателя за два года составил: в Белгородской области 26,1 процента, в Калужской области 22,5 процента, в Ярославской области 16,3 процента, в Орловской области 9,7 процента. Отдельно отмечается почти двукратная разница значений показателей Белгородской и Калужской областей.

[132] Двуреченских В.А. Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации: численность и структура // Вестник АКСОР. – 2011. – № 2 (17). – С. 89-95.

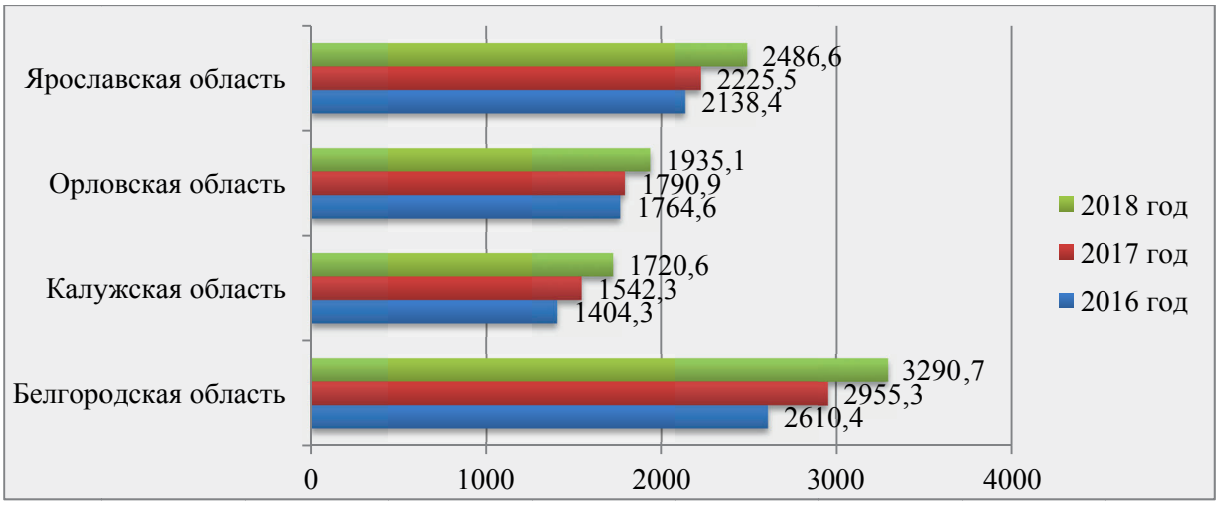

Рис.3. Объем расходов бюджетов некоторых субъектов РФ на одного сотрудника соответствующего регионального КСО.

На фоне роста расходов региональных бюджетов при фиксированной штатной численности возникают риски увеличения загруженности сотрудников КСО, снижения качества контрольных мероприятий и (или) уменьшения их количества для сохранения (повышения) качества.

В подтверждение указанного следует подчеркнуть, что большинство КСО Центрального федерального округа за период 2016-2018 годов сократило количество проведенных контрольных мероприятий. В частности, Контрольно-счетная палата Воронежской области провела на 21 контрольное мероприятие меньше (сокращение на 30,9 процента), Контрольно-счетная палата Ивановской области – на 7 контрольных мероприятий меньше (уменьшение на 46,7 процента).

Очевидно, что нехватка трудовых ресурсов затрудняет в том числе осуществление аудитов эффективности и провоцирует риск проведения аудитов эффективности «малыми силами».

В связи с этим считаем целесообразным предусмотреть в стандартах по проведению аудита эффективности порядок расчета минимальной численности рабочей группы (включая руководителя рабочей группы) в зависимости от ряда факторов и поправочных коэффициентов, условный перечень которых представлен в Таблице 2.

Таблица 2

Фактор	**Краткое обозначение**	**Значение**	**Весовое значение фактора в баллах**
- доля проверяемых средств в общем объеме расходов регионального бюджета	F_1	<0,5%	25
		0,5-3%	32
		>3%	40
- проверяемый период	F_2	менее двух лет	7
		два года и более	10
- количество объектов аудита эффективности	F_3	1	10
		2	12
		3 и более	15
- общее количество целей аудита эффективности	F_4	1-2	10
		3-5	12

		6 и более	15
- предполагаемое количество актов по результатам аудита эффективности	F_5	1	10
		2	15
		3 и более	20
Поправочный фактор	**Обозначение**	**Значение**	**Поправочный коэффициент**
- наличие проведенных контрольных мероприятий в данной сфере (за последние пять лет)	K_1	нет	1,0
		да	0,9
- наличие и степень рисков в проверяемой сфере	K_2	высокий риск	1,1
		средний риск	1,0
		низкий риск	0,9

Общая балльная оценка N для определения минимальной численности рабочей группы прямо зависит от весовых значений факторов и поправочных коэффициентов и рассчитывается по следующей формуле:

$$N = \sum_{n=1}^{5} F * K_1 * K_2$$

С учетом значения N требования к составу рабочей группы следующие:

- при N<70 численность рабочей группы *наименьшая*;
- при 70≤N≤85 численность рабочей группы *средняя*;
- при N>85 численность рабочей группы *наибольшая*.

Для всех региональных КСО предлагается одинаковый порядок расчета значения N.

Вместе с тем в зависимости от штатной численности сотрудников конкретного КСО предлагаются следующие интервалы наименьшей, средней и наибольшей численности рабочей группы (Таблица 3).

Таблица 3

(чел.)

Штатная численность КСО	**Численность рабочей группы**		
	Наименьшая	**Средняя**	**Наибольшая**
<20	2	3	≥4
20-30	2	3-4	≥5
31-50	2-3	4-5	≥6
51-75	2-3	4-6	≥7
76-100	3-4	5-7	≥8
>101	3-5	6-8	≥9

Таким образом, на основе значений исходных факторов и поправочных коэффициентов КСО рассчитывает минимальную численность рабочей группы для осуществления того или иного аудита эффективности.

Несомненно, по результатам проведенных расчетов может выявиться недостаток трудовых ресурсов для проведения контрольного мероприятия. В этом случае рекомендуется изменить объем аудита эффективности, привлечь штатных сотрудников другого направления или внешних экспертов,

увеличить сроки проведения контрольного мероприятия либо использовать иные меры для поддержания обеспеченности трудовыми ресурсами.

В рамках подведения итогов исследования следует отметить, что региональная дифференциация в части социально-экономического развития, различные методы достижения целей и решения задач по совершенствованию той или иной территории, разнообразие механизмов бюджетной политики наряду с возрастанием роли аудитов эффективности использования государственных ресурсов в совокупности формируют объективные предпосылки для укрепления роли органов государственного аудита на уровне субъектов РФ и определяют фундамент дальнейшего всестороннего изучения опыта региональных КСО.

Кроме того, решение проблем стандартизации деятельности региональных КСО будет способствовать повышению результативности осуществления аудита эффективности.

Надеемся, приведенный теоретический и фактический материал в той или иной степени будет использован для дальнейшего развития методологии внешнего государственного финансового контроля. Считаем, что предложенный порядок расчета минимальной численности рабочей группы при должной модификации целесообразно применять при подготовке других контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

Список использованной литературы:

1. Воронцов О.Г. Неэффективное использование бюджетных средств: вопросы квалификации и оценки последствий // Информационный бюллетень Контрольно-счетной палаты Москвы. – 2019. – Спец. выпуск. – С.12-21.
2. Двуреченских В.А. Аудит эффективности – работа на длительную перспективу // Вестник АКСОР. – 2016. – № 2 (38). – С.112-113.
3. Двуреченских В.А. Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации: численность и структура // Вестник АКСОР. – 2011. – № 2 (17). – С. 89-95.
4. Двуреченских В.А. Основные противоречия развития внешнего государственного финансового контроля в России // Информационный бюллетень Контрольно-счетной палаты Москвы. – 2019. – Спец. выпуск. – С.44-56.
5. Климанов В.В., Казакова С.М. Направления трансформации государственного финансового контроля на современном этапе // Вестник Московского университета. Сер. 26. Государственный аудит. – 2019. – № 2. – С.127-136.
6. Крохина Ю.А. Законодательное обеспечение внешнего финансового контроля: региональные аспекты // Регион: системы, экономика, управление. – 2011. – № 1 (12). – С.97-102.
7. Литвинцев В.В. Методические подходы к классификации нарушений и неэффективной деятельности // Вестник АКСОР. – 2015. – № 1 (33). – С.29-39.

8. Рябухин С.Н. Аудит эффективности использования государственных ресурсов // Монография. – Москва, 2004.
9. Саунин А.Н. Аудит эффективности: заключительный этап (подготовка и оформление результатов) // Вестник АКСОР. – 2011. – № 2 (17). – С.47-56.
10. Саунин А.Н. Аудит эффективности: международные стандарты проведения // Вестник АКСОР. – 2012. – № 1 (20). – С.109-117.
11. Саунин А.Н. О проблеме стандартизации государственного аудита в России // Вестник Московского университета. Сер. 26. Государственный аудит. – 2018. – № 3. – С.6-18.
12. Синягин А., Дубинина И. Аудит эффективности: международный опыт и российские реалии // [Электронный ресурс] Бюджет. – 2008. – №9. – Режим доступа: http://bujet.ru/article/46056.php.
13. Степашин С.В. Государственный аудит системы обеспечения региональной безопасности // Вестник АКСОР. – 2012. – №3. – С.8-11.
14. Чегринец Е.А. Принцип результативности и эффективности использования средств в Российской Федерации // Вестник Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова. – 2009. – № 3 (27). – С.24-31.
15. Чегринец Е.А. Развитие информационных технологий: методологические вызовы перед контрольно-счетными органами // Информационный бюллетень Контрольно-счетной палаты Москвы. – 2019. – Спец. выпуск. – С.94-107.
16. Шахрай С.М. Государственный аудит и эффективность государства // Государственный аудит. Право. Экономика. – 2009. – № 1. – С.2-3.

БИБЛИОТЕКА КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ МОСКВЫ

Информационный бюллетень

Выпуск № 3 (74)

КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА МОСКВЫ 2020 год

Отпечатано в ИП Кузнецов Н.В.