УТВЕРЖДЕНО

приказом от 24.02.2021 № 17/01-05

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»**

Москва, 2021

Оглавление

[1. Общие положения 3](#_Toc317495973)

[2. Информационная основа проведения экспертизы](#_Toc317495974) 5

[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 населения города Москвы 7](#_Toc317495995)

[4. Порядок рассмотрения вопросов при проведении экспертизы……………..](#_Toc317495996) 8

|  |  |
| --- | --- |
| Приложение. | Перечень публичных нормативных обязательств по реализации государственной политики в сфере социальной защиты населения города Москвы. |

**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», утвержденного приказом от 24.01.2011 № 4/01-05 (с последующими изменениями).

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**[[1]](#footnote-1)–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**[[2]](#footnote-2) − 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[[3]](#footnote-3).

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[[4]](#footnote-4), исполнение которых возложено на уполномоченные органы Правительства Москвы.

**Пособие** − безвозмездное предоставление гражданам определенной денежной суммы за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации[[5]](#footnote-5).

**Компенсационная выплата** – денежная выплата, назначаемая 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[[6]](#footnote-6). Денежная компенсация является полным или частичным возмещением затрат граждан на приобретение товаров и услуг и имеет целевой характер[[7]](#footnote-7).

**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[[8]](#footnote-8), не достигает величины прожиточного минимума пенсионера, установленной в соответствии с п.4 ст.4 Федерального закона от 24.10.97 № 134-ФЗ[[9]](#footnote-9) в субъекте Российской Федерации по месту его жительства или по месту его пребывания, превышающей величину прожиточного минимума пенсионера в целом по Российской Федерации[[10]](#footnote-10).

**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 правовыми актами Российской Федерации, города Москвы и Московской области[[11]](#footnote-11), правовые основания их назначения указаны в приложении к настоящим методическим рекомендациям[[12]](#footnote-12). 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. Перечень категорий лиц приведен в приложении к настоящим методическим рекомендациям.

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:

- 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[[13]](#footnote-13).

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[[14]](#footnote-14).

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[[15]](#footnote-15) 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, 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[[16]](#footnote-16) 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[[17]](#footnote-17), 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 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[[18]](#footnote-18);

- 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.

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.

1. Статья 6 БК РФ. [↑](#footnote-ref-1)
2. Статья 6 БК РФ. [↑](#footnote-ref-2)
3. 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». [↑](#footnote-ref-3)
4. Статья 74.1. БК РФ. [↑](#footnote-ref-4)
5. Федеральный закон от 17.07.99 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи». [↑](#footnote-ref-5)
6. 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). [↑](#footnote-ref-6)
7. Приказ Росстата от 18.07.2013 № 287. [↑](#footnote-ref-7)
8. Федеральный закон от 17.07.99 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи». [↑](#footnote-ref-8)
9. Федеральный закон от 24.10.97 № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-9)
10. Пункт 5 ст.12.1. Федерального закона от 17.07.99 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи». [↑](#footnote-ref-10)
11. 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»). [↑](#footnote-ref-11)
12. Перечень сформирован на основании Государственной программы города Москвы «Социальная поддержка жителей города Москвы», утвержденной постановлением Правительства Москвы от 06.09.2011 № 420-ПП. [↑](#footnote-ref-12)
13. Статья 83 БК РФ. [↑](#footnote-ref-13)
14. С применением перечня, предусмотренного приложением к настоящим Методическим рекомендациям. [↑](#footnote-ref-14)
15. Статья 184.1. БК РФ. [↑](#footnote-ref-15)
16. Статья 21 БК РФ. [↑](#footnote-ref-16)
17. В случае экспертизы исполнения бюджета – за отчетный год, в случае рассмотрения проекта закона – за предыдущий год либо период, предшествующий отчетному. [↑](#footnote-ref-17)
18. Статьи 217, 232 БК РФ. [↑](#footnote-ref-18)