УТВЕРЖДЕНО

приказом от 29.07.2022 № 48/01-05

**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА МОСКВЫ**

**Методические рекомендации по оценке недостатков в деятельности проверяемых органов и организаций**

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
|  | Действуют с 01.08.2022 |

**Оглавление**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| I. | Общие положения………………………………………………………… | 3 |
| II. | Основные подходы к оценке недостатков и их негативных последствий……………………………………………………………….. | 3 |
| III. | Перечень типовых недостатков и их негативных последствий (потенциальных негативных последствий)……………………………… | 7 |

**I. Общие положения**

1.1. Целью Методических рекомендаций по оценке недостатков в деятельности проверяемых органов и организаций (далее – Методические рекомендации) является обеспечение системного подхода членов Коллегии и инспекторов Контрольно-счетной палаты Москвы (далее – КСП Москвы) к квалификации и классификации недостатков и их негативных последствий при осуществлении внешнего государственного (муниципального) финансового контроля в городе Москве.

1.2. В настоящих Методических рекомендациях используются следующие основные понятия:

1.2.1. *Государственные (муниципальные) средства* – средства бюджета города Москвы (внутригородского муниципального образования в городе Москве) и иные объекты собственности города Москвы (внутригородского муниципального образования в городе Москве).

1.2.2. *Негативные* *последствия (потенциальные негативные последствия)* – отрицательные результаты (риски[[1]](#footnote-1) наступления отрицательных результатов) допущенных проверяемыми органами и организациями недостатков.

1.2.3. *Недостатки*–это факты неэффективного использования государственных (муниципальных) средств вследствие действий (бездействия) проверяемых органов и организаций, приводящих к негативным последствиям для города Москвы (внутригородского муниципального образования в городе Москве), но при этом не нарушающие требований нормативных правовых актов.

1.3. Сфера применения настоящих Методических рекомендаций – контрольные и экспертно-аналитические мероприятия, в рамках которых осуществляется оценка недостатков при использовании государственных (муниципальных) средств, по которым может быть исчислен объем (сумма) негативных последствий (потенциальных негативных последствий).

**II. Основные подходы к оценке недостатков и их негативных последствий**

2.1. Действия (бездействие) проверяемых органов и организаций оцениваются как неэффективные только в тех случаях, когда доказана возможность выполнения их с достижением лучшего результата при использовании данного объема средств или достижения данного результата при использовании меньшего объема средств (в тех условиях, которые имели место на момент совершения соответствующих действий)[[2]](#footnote-2), и (или) установлено использование не всех имеющихся возможностей по получению, сохранению и более производительному использованию государственных (муниципальных) средств. Все суждения и оценки по вопросам эффективности использования государственных (муниципальных) средств должны быть аргументированы.

Действия (бездействие) проверяемых органов и организаций, не соответствующие требованиям нормативных правовых актов, оцениваются в соответствии с Классификатором нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля), применяемым в КСП Москвы (далее – Классификатор нарушений).

2.2. В целях учета недостатки объединены в следующие группы:

– нерезультативное использование государственных (муниципальных) средств;

– неэкономное использование государственных (муниципальных) средств;

– неиспользование государственных (муниципальных) средств;

– неиспользование возможностей получения государственных (муниципальных) средств;

– иные недостатки.

2.3. При квалификации недостатков применяются следующие виды негативных последствий:

1. избыточные расходы бюджетных средств[[3]](#footnote-3);
2. безрезультатные расходы бюджетных средств;

в) утрата государственных (муниципальных) средств;

г) упущенные доходы (выгода).

Группировка видов негативных последствий, применяемая в целях учета, представлена на Схеме.

Схема

Виды негативных последствий (потенциальных негативных последствий)



2.4. Избыточные расходы бюджетных средств определяются как разница между фактическими и минимальными возможными (достаточными в данном случае) расходами, а также расходы, обусловленные необходимостью компенсации вреда, причиненного гражданам и организациям, уплаты штрафных санкций[[4]](#footnote-4).

2.5. Безрезультатные расходы бюджетных средств определяются как расходы, не приведшие к необходимому (ожидаемому, пригодному для использования) результату для города (внутригородского муниципального образования в городе Москве).

2.6. Утрата государственных (муниципальных) средств включает утрату бюджетных средств, иных объектов государственной (муниципальной) собственности до их расходования (использования по конечному назначению), невозврат бюджетных средств или иных объектов государственной (муниципальной) собственности, снижение стоимости государственной (муниципальной) собственности вследствие неэффективного управления (например, вследствие ненадлежащего хранения, эксплуатации имущества).

2.7. Упущенные доходы (выгода) возникают вследствие неполучения (недополучения) доходов или иной выгоды, которые могли бы быть получены в случае эффективного использования государственных средств (например, осуществления сделок, своевременное заключение которых могло принести доход) при отсутствии объективных условий, препятствующих их получению.

2.8. В случае наступления негативного последствия для города (внутригородского муниципального образования в городе Москве), в материалах контрольного (экспертно-аналитического) мероприятия соответствующее негативное последствие фиксируется как фактическое (наступившее).

При выявлении ситуации, когда негативное последствие для города (внутригородского муниципального образования в городе Москве) еще не наступило, но непринятие мер приведет к нему, в материалах контрольного (экспертно-аналитического) мероприятия отмечается риск возникновения негативного последствия (с указанием его вида) и предлагаются меры по его предотвращению. Соответствующее негативное последствие фиксируется как потенциальное.

Если по предложениям органа внешнего государственного финансового контроля необходимые меры приняты, соответствующее негативное последствие для города (внутригородского муниципального образования в городе Москве) учитывается как предотвращенное.

2.9. При оценке негативных последствий руководителем мероприятия должен применяться принцип разграничения экономических и социальных результатов использования государственных (муниципальных) средств, то есть надлежащим образом учитываться как экономическая эффективность, так и достигнутый социальный эффект.

**III. Пе****речень типовых недостатков и их негативных последствий**

**(потенциальных негативных последствий)**

| Пункт[[5]](#footnote-5) | Группа недостатков/недостаток | Группа недостатков | Возможные виды негативных последствий (потенциальных негативных последствий) | Примеры расчета суммы по негативному последствию[[6]](#footnote-6) |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| ***9.1. Нерезультативное использование государственных (муниципальных) средств*** | | | | |
| 9.1.1 | Получение в результате использования государственных (муниципальных) средств товаров, работ, услуг, непригодных к использованию (ненадлежащего качества)[[7]](#footnote-7)  (кроме нарушения по п. 4.45 Классификатора нарушений) | 9.1 | Безрезультатные расходы бюджетных средств | Сумма расходов бюджетных средств |
| 9.1.2 | Получение результатов в сроки, когда потребность в них отсутствует (утрачена), применение невозможно[[8]](#footnote-8) | 9.1 | Безрезультатные расходы бюджетных средств | Сумма расходов бюджетных средств |
| 9.1.3 | Расходование бюджетных средств без получения результата[[9]](#footnote-9)  (кроме случаев, указанных в п.п.9.1.1, 9.1.2) | 9.1 | Безрезультатные расходы бюджетных средств | Сумма расходов бюджетных средств |
| 9.1.4 | Уничтожение результатов работ последующими работами[[10]](#footnote-10) | 9.1 | Безрезультатные расходы бюджетных средств | Сумма расходов бюджетных средств на получение первоначального результата |
| Избыточные расходы бюджетных средств | Сумма расходов на ликвидацию результатов ранее выполненных работ |
| 9.1.5 | Повреждение, утрата объектов государственной (муниципальной) собственности при проведении работ[[11]](#footnote-11) | 9.1 | Утрата государственных (муниципальных) средств | Стоимость утраченного имущества |
| Избыточные расходы бюджетных средств | Сумма расходов бюджетных средств на:  – осуществление ремонтных работ, необходимых для восстановления объекта собственности;  – устройство и эксплуатацию временных объектов, альтернативных поврежденным или утраченным;  – снос утраченных объектов |
| Упущенные доходы (выгода) | Сумма выпадающих доходов в течение срока неиспользования поврежденного (до его восстановления) или утраченного (до строительства нового) объекта |
| 9.1.6 | Другие виды нерезультативного использования государственных (муниципальных) средств | 9.1 | Вид негативного последствия и расчет его суммы определяются руководителем мероприятия | |
| ***9.2. Неэкономное использование государственных (муниципальных) средств*** | | | | |
| 9.2.1 | Оплата товаров, работ, услуг по цене, превышающей среднерыночную для данной продукции и (или) включающей расходы, которых можно было избежать[[12]](#footnote-12)  (кроме нарушений по п.4.22. Классификатора нарушений) | 9.2 | Избыточные расходы бюджетных средств | *Разница между фактическими затратами и возможными в данном случае (в соответствующий период времени, в данной отрасли)*[[13]](#footnote-13) |
| 9.2.2 | Приобретение продукции через генеральных подрядчиков, оплата посреднических услуг которых составляет более 10 процентов от общей стоимости заказа[[14]](#footnote-14) | 9.2 | Избыточные расходы бюджетных средств | *Разница между суммой контракта и 110,0 процента от стоимости субподрядных работ* |
| 9.2.3 | Отсутствие необходимости в приобретении товаров, выполнении работ, оказании услуг (с учетом существующей обеспеченности, планов проведения работ)[[15]](#footnote-15) | 9.2 | Избыточные расходы бюджетных средств | Сумма расходов бюджетных средств |
| 9.2.4 | Непринятие мер по получению средств, подлежащих возврату в бюджет | 9.2 | Утрата государственных (муниципальных) средств | Сумма средств, подлежащих возврату, и не возвращенных в бюджет |
| Упущенные доходы (выгода)[[16]](#footnote-16) | *Сумма средств, подлежащих возврату \* (ключевая ставка ЦБ РФ/365) \* количество дней задержки возврата* |
| 9.2.5 | Несвоевременная оплата выполненных работ[[17]](#footnote-17), создание возможностей применения штрафных санкций и наложения административных штрафов, подлежащих оплате за счет бюджетных средств  (кроме нарушения по п.4.44 Классификатора нарушений) | 9.2 | Избыточные расходы бюджетных средств | Суммы штрафных санкций, административных штрафов[[18]](#footnote-18), оплаченные или подлежащие оплате[[19]](#footnote-19) за счет бюджетных средств |
| 9.2.6 | Несвоевременное завершение строительства или реконструкции объектов | 9.2 | Избыточные расходы бюджетных средств | Дополнительные затраты на обеспечение сохранности незавершенных строительством или реконструкцией объектов[[20]](#footnote-20), затраты, связанные с удорожанием стоимости строительства объектов, необходимостью корректировки проектно-сметной документации, получения новых (пролонгации действующих) технических условий на подключение к инженерным сетям |
| 9.2.7 | Другие виды неэкономного использования государственных (муниципальных) средств | 9.2 | Вид негативного последствия и расчет его суммы определяются руководителем мероприятия | |
| ***9.3. Неиспользование государственных (муниципальных) средств*** | | | | |
| 9.3.1 | Длительное (более 30 дней[[21]](#footnote-21)) неиспользование объектов государственной (муниципальной) собственности (кроме объектов капитального строительства).  По объектам капитального строительства: более трех месяцев с даты оформления права собственности города и шести месяцев – с даты ввода объекта в эксплуатацию | 9.3 | Избыточные расходы бюджетных средств | Суммы дополнительных затрат на ремонт, обслуживание и т.п. в связи с истечением гарантийного срока (срока сопровождения) полностью или частично в период, когда оборудование не эксплуатировалось;  суммы затрат на содержание не используемых объектов |
| Упущенные доходы (выгода) | *Сумма средств, которая могла быть получена при предоставлении имущества в аренду* |
| 9.3.2 | Длительное (более 30 дней) отвлечение бюджетных средств, неиспользование перечисленных из бюджета средств[[22]](#footnote-22) | 9.3 | Упущенные доходы (выгода) | *Сумма средств\* (ключевая ставка ЦБ РФ/365) \* количество дней отвлечения* |
| 9.3.3 | Длительное (более 90 дней) использование объектов государственной (муниципальной) собственности менее чем на 90 процентов мощности[[23]](#footnote-23) | 9.3 | Избыточные расходы бюджетных средств[[24]](#footnote-24) | *Разница между фактическими затратами и возможными затратами на приобретение или создание объекта меньшей мощности* |
|  |  |  |
| 9.3.4 | Другие виды неиспользования государственных (муниципальных) средств | 9.3 | Вид негативного последствия и расчет его суммы определяются руководителем мероприятия | |
| ***9.4. Неиспользование возможностей получения государственных (муниципальных) средств*** | | | | |
| 9.4.1 | Непринятие мер по взысканию дивидендов[[25]](#footnote-25) | 9.4 | Упущенные доходы (выгода) | Сумма объявленных и невыплаченных дивидендов |
| 9.4.2 | Непринятие мер по своевременному получению средств из бюджетов иных уровней бюджетной системы | 9.4 | Упущенные доходы (выгода) | Сумма недопоступивших средств |
| 9.4.3 | Непредъявление требований к получателю государственной (муниципальной) гарантии возмещения сумм, уплаченных по гарантии | 9.4 | Упущенные доходы (выгода) | Разница между объемом средств, уплаченных по гарантии, и объемом средств, возмещенных получателем гарантии |
| 9.4.4 | Непринятие мер по взиманию арендной платы за пользование государственным (муниципальным) имуществом  (кроме нарушения по п. 3.60 Классификатора нарушений) | 9.4 | Упущенные доходы (выгода) | Размер не поступившей в бюджет арендной платы |
| 9.4.5 | Непринятие мер по обеспечению полного выполнения инвесторами условий государственных (муниципальных) инвестиционных контрактов[[26]](#footnote-26) | 9.4 | Упущенные доходы (выгода) | Стоимость объектов, не оформленных в государственную (муниципальную) собственность |
| 9.4.6 | Непринятие мер по оформлению прав государственной (муниципальной) собственности на продукцию, созданную за счет бюджетных средств[[27]](#footnote-27)  (кроме нарушения по п. 3.19 Классификатора нарушений) | 9.4 | Упущенные доходы (выгода) | Стоимость продукции, не оформленной в государственную (муниципальную) собственность |
| 9.4.7 | Другие виды неиспользования возможностей получения государственных (муниципальных) средств | 9.4 | Вид негативного последствия и расчет его суммы определяются руководителем мероприятия | |
| **9.5. Иные недостатки** | | | | |
| 9.5.1 | Включение в государственные (муниципальные) программы, региональные проекты города Москвы или в непрограммную часть бюджета неэффективных мероприятий[[28]](#footnote-28) | 9.5 | Избыточные расходы бюджетных средств | *Разница между запланированными (предусмотренными) суммами расходов и необходимыми (достаточными) в данном случае* |
|  |  |  | Безрезультатные расходы бюджетных средств | Сумма расходов на мероприятия, не обеспечивающие достижение целей программ |
| 9.5.2 | Неэффективное управление объектами государственной (муниципальной) собственности, убыточная, неприбыльная деятельность ГУП (МУП), АО и других организации с участием государства (муниципального образования); получение меньшей, чем возможно, прибыли[[29]](#footnote-29)  (кроме нарушений по п.п. 3.6,3.7, 3.9 Классификатора нарушений) | 9.5 | Утрата государственных (муниципальных) средств | Стоимость утраченных объектов собственности или *разница между стоимостью собственности на начало и конец проверяемого периода* |
|  |  | Избыточные расходы бюджетных средств | *Стоимость работ, необходимых для восстановления объекта собственности* |
|  | Упущенные доходы (выгода) | *Разница между объемом средств, которые могли быть получены при использовании соответствующих объектов собственности (при более эффективном управлении, возможном в имевших место условиях) и фактически полученным объемом средств* |
| 9.5.3 | Нанесение ущерба (вреда) юридическим и (или) физическим лицам[[30]](#footnote-30) | 9.5 | Избыточные расходы бюджетных средств | Суммы штрафов, возмещения вреда |
| 9.5.4 | Непринятие мер по взысканию дебиторской задолженности | 9.5 | Безрезультатные расходы бюджетных средств[[31]](#footnote-31) | Объем списанной задолженности[[32]](#footnote-32) |
|  |  | Упущенные доходы (выгода)[[33]](#footnote-33) | *Сумма средств\* (ключевая ставка ЦБ РФ/365) \* количество дней отвлечения* |
| 9.5.5 | Непринятие мер по погашению кредиторской задолженности[[34]](#footnote-34) | 9.5 | Избыточные расходы бюджетных средств | Размер пени, штрафов |

1. С учетом Концепции риск-ориентированного подхода в Счетной палате Российской Федерации (утверждена Коллегией Счетной палаты Российской Федерации, протокол от 22.06.2021 № 44К (1487)). [↑](#footnote-ref-1)
2. Пункт 23 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 26.02.2009 № 17 «О внесении дополнений в Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-2)
3. Здесь и далее под бюджетными средствами понимаются средства бюджета города Москвы, средства бюджета Московского городского фонда обязательного медицинского страхования, средства бюджетов внутригородских муниципальных образований в городе Москве. [↑](#footnote-ref-3)
4. Негативное последствие отмечается только в случаях, когда проверяемыми органами и организациями не были приняты все возможные меры по его предотвращению. [↑](#footnote-ref-4)
5. Нумерация разделов, пунктов и групп недостатков приведена с учетом нумерации разделов, пунктов и групп нарушений Классификатора нарушений. [↑](#footnote-ref-5)
6. Выделение текста курсивом использовано для обозначения расчетных величин, экспертных оценок. [↑](#footnote-ref-6)
7. Например, приобретение продукции с истекающим до возможного использования сроком хранения (употребления), объекты незавершенного строительства, не законсервированные и пришедшие в негодность; заказ и оплата работ по разработке проектно-сметной документации без необходимых экспертиз (в случаях получения отрицательных экспертных заключений). [↑](#footnote-ref-7)
8. Например, получение планов, проектов, концепций в то время, когда соответствующие решения уже приняты, мероприятия проведены или признаны нецелесообразными; завершение разработки проектно-сметной документации, в то время, когда решение о строительстве (реконструкции) отменено. [↑](#footnote-ref-8)
9. Например, оплата проведения испытаний, оценок для получения организацией определенного статуса и отсутствие этого статуса. [↑](#footnote-ref-9)
10. Вследствие недостатков планирования. Например, устройство на вновь устроенном газоне парковочного кармана, детской площадки; монтаж и последующий демонтаж паркоматов. [↑](#footnote-ref-10)
11. Вследствие недостатков проведения работ. Например, повреждение объектов транспорта при установке рекламных конструкций; повреждение имеющихся подземных коммуникаций при прокладке новых; установка оборудования с приведением в негодность основания спортивной или детской площадки. [↑](#footnote-ref-11)
12. Например, неиспользование права по исключению НДС из цены работ. [↑](#footnote-ref-12)
13. Например, сопоставление фактической стоимости с предложениями иных организаций, действовавшими в соответствующий период, со стоимостью аналогичной продукции, приобретенной в тот же период иными государственными (муниципальными) органами или организациями (по данным ЕАИСТ, <http://zakupki.gov.ru>); исключение НДС из цены работ. [↑](#footnote-ref-13)
14. Например, объединение работ, услуг для нескольких государственных учреждений в крупные лоты, когда выигравшая тендер организация распределяет весь объем работ между субподрядчиками за существенно меньшую сумму. [↑](#footnote-ref-14)
15. Например, создание информационных систем при наличии способных выполнять соответствующие функции; приобретение нового оборудования при наличии аналогичного в работоспособном состоянии и не в полной мере загруженного; проведение текущего ремонта (кроме аварийного) накануне капитального ремонта, реконструкции или сноса соответствующих зданий (помещений, объектов); оплата проектно-изыскательских работ по объектам, строительство которых в среднесрочной перспективе не предусмотрено. [↑](#footnote-ref-15)
16. В случае несвоевременного возврата средств в бюджет (с задержкой более 30 дней со дня установления необходимости возврата). [↑](#footnote-ref-16)
17. При наличии в распоряжении государственного органа или организации необходимых средств. [↑](#footnote-ref-17)
18. Например, оплата административных штрафов, назначенных за проведение строительных работ без разрешения на строительство или в отсутствие утвержденной проектно-сметной документации. [↑](#footnote-ref-18)
19. Например, отражаются суммы выставленного, но неоплаченного счета. [↑](#footnote-ref-19)
20. С даты планового срока сдачи объекта до даты фактической сдачи завершенного строительством (реконструкцией) объекта. [↑](#footnote-ref-20)
21. Здесь и далее указаны минимально возможные сроки неиспользования, служащие основанием для формирования вывода о неэффективности использования государственных средств. В ходе контрольного мероприятия по решению руководителя контрольного мероприятия указанные сроки могут быть увеличены с учетом особенностей нормативного правового регулирования, технологического процесса («жизненного цикла» продукта). [↑](#footnote-ref-21)
22. За исключением средств на счетах, с которых Департамент финансов города Москвы вправе привлекать средства на единый счет бюджета города Москвы. [↑](#footnote-ref-22)
23. Предельный параметр, который может служить основанием для формирования вывода о неэффективности использования государственных средств. В ходе контрольного мероприятия по решению руководителя контрольного мероприятия параметр «используемая мощность» может быть уменьшен с учетом нормативного правового регулирования, особенностей зданий, сооружений, оборудования, технологических процессов. [↑](#footnote-ref-23)
24. В случае возможности и целесообразности более поздней закупки или создания объекта меньшей мощности. [↑](#footnote-ref-24)
25. Статья 42 Федерального закона от 26.12.95 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»; ст.42 Бюджетного кодекса Российской Федерации. [↑](#footnote-ref-25)
26. Например, распределение площадей в построенных зданиях на условиях, худших для города Москвы, чем предусмотренные контрактом. [↑](#footnote-ref-26)
27. В том числе объекты интеллектуальной собственности. [↑](#footnote-ref-27)
28. Мероприятий, заведомо недостаточных для достижения целей, задач и (или) результатов государственной программы (подпрограммы, мероприятия), показателей региональных проектов, или мероприятий более затратных, чем возможные альтернативные варианты. [↑](#footnote-ref-28)
29. Вследствие принятия решений руководством ГУП (МУП), представителями государства в органах управления акционерных обществ не в интересах государства либо уклонения их от принятия необходимых решений. Кроме оказания коммерческими организациями услуг населению по регулируемым тарифам, не обеспечивающим получение прибыли. [↑](#footnote-ref-29)
30. В том числе в результате дорожно-транспортных происшествий, медицинских ошибок и др. [↑](#footnote-ref-30)
31. Списание безнадежной к получению задолженности. [↑](#footnote-ref-31)
32. В том числе платы за пользование средствами, штрафов и пени за невыполнение договорных обязательств, административных штрафов, наложенных органами досудебной подготовки, постановлениями, вынесенным мировыми судьями. [↑](#footnote-ref-32)
33. При длительном (более 30 дней) непогашении дебиторской задолженности (указан минимально возможный срок непогашения, служащий основанием для формирования вывода о неэффективности использования государственных средств). [↑](#footnote-ref-33)
34. При длительном (более 30 дней) непогашении кредиторской задолженности (указан минимально возможный срок непогашения, служащий основанием для формирования вывода о неэффективности использования государственных средств). [↑](#footnote-ref-34)