

Контроль за управлением собственностью города Москвы



Наряду с контролем за правомерностью и эффективностью расходования бюджетных средств контроль за правомерностью и эффективностью управления собственностью публично-правового образования является одним из основных полномочий любого регионального контрольно-счетного органа как в Российской Федерации, так и в остальных государствах Европы.

Егор Алексеевич ЧЕГРИНЕЦ,
аудитор Контрольно-счетной палаты Москвы

В Руководстве для деятельности независимых региональных органов внешнего государственного финансового контроля (аудита), утвержденном ЕВРОРАИ¹ принципом 1 определена цель регионального внешнего государственного финансового контроля (аудита). Она заключается в «принятии мер для надлежащего, экономного, эффективного и результативного использования всех государственных ресурсов, соблюдения принципа законности, а также развития надежного и устойчивого финансового управления на благо граждан». При этом понятие «ресурсы», включает в себя как финансовые, так и любые иные ресурсы и активы, в том числе собственность.

¹ Европейская организация региональных органов внешнего контроля государственных финансов.

Элементы контроля

Можно выделить четыре элемента контроля за управлением собственностью любого публично-правового образования.

- 1** Контроль за правомерностью и полнотой учета собственности публично-правового образования, включая контроль за полнотой и своевременностью оформления соответствующих прав.
- 2** Контроль за правомерностью и эффективностью распоряжения собственностью.
- 3** Контроль за правомерностью и эффективностью расходов на управление собственностью публично-правового образования.
- 4** Контроль за правомерностью и эффективностью администрирования доходов от собственности.

Основы полномочий всех региональных контрольно-счетных органов РФ по осуществлению контроля за управлением собственностью заложены в БК РФ и Федеральном законе от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее — Федеральный закон № 6-ФЗ).

Вместе с тем московский законодатель, реализуя свое право, предоставленное пунктом 12 части 2 статьи 9 Федерального закона № 6-ФЗ, наделил Контрольно-счетную палату Москвы более широкими полномочиями, что позволяет ей осуществлять комплексный и системный контроль в данной сфере.

ВАЖНО

В статье 1 Закона города Москвы от 30 июня 2010 года № 30 «О Контрольно-счетной палате Москвы» (далее — Закон города Москвы № 30) определено, что Контрольно-счетная палата столицы не только осуществляет контроль за формированием и исполнением бюджета города, бюджета территориального государственного внебюджетного фонда Москвы, но и обладает полномочиями по контролю за правомерностью и эффективностью управления собственностью города Москвы.

Статья 17 данного закона определяет полномочия КСП Москвы по проведению:

- ▶ экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов города Москвы, связанных с использованием объектов собственности столицы;
- ▶ проверок и обследований правомерности и эффективности управления и распоряжения объектами собственности Москвы;
- ▶ проверок и обследований состояния и использования объектов имущественной казны, поступления в бюджет города доходов от использования объектов имущественной казны Москвы и расходования средств бюджета города на ее содержание.

ВАЖНО

Для планирования контрольных мероприятий по контролю за управлением собственностью Москвы, а также выявлению потенциальных рисков в этой области значимую роль играет информационное обеспечение деятельности КСП Москвы.



Особое значение приобретают положения частей 5 и 7 статьи 24 Закона города Москвы № 30, предусматривающие обязательное направление в КСП Москвы в определенные статьей сроки:

▶ правовых актов мэра Москвы и Правительства Москвы, а также решений органов исполнительной власти города Москвы о создании, преобразовании или ликвидации государственных учреждений и государственных предприятий, об изменении количества акций и долей города в уставных капиталах хозяйственных обществ, о заключении договоров об управлении бюджетными средствами и иными объектами собственности Москвы;

▶ отчетов и заключений аудиторских организаций по результатам аудиторских проверок деятельности государственных предприятий, учреждений, а также акционерных обществ с долей города Москвы не менее 50%.

Вопросы правомерности и эффективности управления собственностью города Москвы обязательно рассматриваются в ходе любых контрольных мероприятий, что предполагается нормативными дефинициями понятий «проверка» и «обследование», закрепленными в статье 18 Закона города Москвы № 30.

В частности, в них указано, что при проведении проверки КСП Москвы, среди прочего, осуществляется оценка правомерности и эффективности использования объектов собственности города или внутригородских муниципальных образований. В свою очередь, при обследовании обязательно производится системное исследование или оперативное выявление положения дел по вопросам, связанным с использованием объектов собствен-

ности города Москвы или внутригородских муниципальных образований в определенной отрасли или направлении.

Аудиты эффективности — эффективнее

Практика работы КСП Москвы показывает, что основным инструментом контроля за правомерностью и эффективностью управления собственностью города Москвы является проведение аудитов эффективности. Такие контрольные мероприятия позволяют дать общую оценку системы управления теми или иными видами активов столицы и определить роль всех ее участников. Таким образом, мы

щих вопросов на постоянной основе после окончания контрольного мероприятия.

При этом активное предварительное обсуждение таких критериев и показателей с проверяемыми органами исполнительной власти обеспечивает объективность осуществляемого контроля и снимает многие вопросы об обоснованности выводов, к которым приходят контролеры по результатам контрольного мероприятия.

Построение системы критериев и показателей аудитов эффективности исходит из необходимости выработки трех-четырёх ключевых критериев, позволяющих максимально широко оценить состояние проверяемой области с точки зрения реализации интересов и потребо-

НАПРИМЕР

Так, в последние годы КСП Москвы провела:

- ▶ аудит эффективности управления объектами собственности города Москвы, закрепленными на праве хозяйственного ведения (2013 год);
- ▶ аудит эффективности управления долями (вкладами) города Москвы в уставных (складочных) капиталах хозяйственных обществ (2016 год);
- ▶ аудит эффективности использования земельных ресурсов города Москвы (2016 год).
- ▶ Кроме того, в элементы аудита эффективности имело обследование хода реализации государственной программы города Москвы «Имущественно-земельная политика города Москвы на 2012–2016 гг.», проведенное в 2014 году.

В настоящее время КСП Москвы проводит аудит эффективности управления объектами собственности города, закрепленными за казенными предприятиями Москвы.

имеем возможность получить комплексную картину, а также выявлять системные риски, нарушения и недостатки, зачастую связанные с несовершенством механизмов межведомственного взаимодействия и информационного обмена.

Критерии и показатели эффективности

Положительную роль для организации системного контроля за процессами, связанными с управлением собственностью Москвы, играют и выработанные в ходе проведения данных аудитов критерии и показатели эффективности. Они позволяют при проведении контрольного мероприятия не только оценить ситуацию в проверяемой сфере в динамике, но и осуществлять мониторинг соответствующей

стей жителей Москвы. В свою очередь, данные критерии раскрываются достаточно большим количеством измеряемых показателей. Желательно, чтобы ключевые критерии и показатели давали возможность и для сравнения Москвы с другими сопоставимыми городами в России и за рубежом по сложившемуся положению дел в проверяемой сфере в городе.

Особую роль в оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти по управлению собственностью города Москвы играет анализ критериев и показателей эффективности в динамике за достаточно продолжительный отрезок времени, поскольку позволяет выявлять как позитивные, так и негативные тенденции в данной сфере. Так, при проведении аудита эффективности использования земельных ресурсов Москвы мы анали-

НАПРИМЕР

При проведении аудита эффективности использования земельных ресурсов столицы КСП Москвы использовала такие критерии, как: изменение объема доходов бюджета Москвы от использования земельных ресурсов; полноту вовлечения земли в хозяйственный оборот; доступность земельных ресурсов. В свою очередь, только критерий «Изменение объема доходов бюджета города Москвы от использования земельных ресурсов» был раскрыт более чем 11 показателями, включая доходы бюджета города Москвы от регулярных земельных платежей; доходы бюджета города Москвы от разовых земельных платежей; прирост (сокращение) регулярных земельных платежей (как общая величина прироста, так и прирост без учета изменения кадастровой стоимости земельных ресурсов); собираемость платежей по земельному налогу (отношение полученных и начисленных доходов); собираемость платежей по арендной плате за земельные участки (отношение полученных и начисленных доходов). Сами по себе такие показатели не дают ответ на вопрос, эффективно или неэффективно осуществлялось управление собственностью города Москвы. Но комплексный анализ позволяет сделать соответствующие выводы в отчете.

зировали показатели за период с 2010-го по первое полугодие 2016 года.

Аудиты эффективности, являясь достаточно продолжительными контрольными мероприятиями, не всегда позволяют оперативно проверять более узкие вопросы либо оперативно исследовать выявленные в их ходе риски. В связи с этим на основе данных, полученных при подготовке к аудиту эффективности или в ходе их проведения, КСП Москвы проводит одновременно с данными мероприятиями или сразу после них отдельные проверки по вопросам, связанным с предметом данных аудитов эффективности.

Так, параллельно с проведением аудита эффективности управления объектами соб-

ственности города Москвы, закрепленными на праве хозяйственного ведения, мы провели две проверки правомерности и эффективности распоряжения объектами собственности города Москвы, закрепленными на праве хозяйственного ведения за отдельными государственными унитарными предприятиями.

В свою очередь, после завершения в 2016 году аудита эффективности управления долями (вкладами) города Москвы в уставных (складочных) капиталах хозяйственных обществ КСП Москвы запланировала проведение в 2017 году проверки двух открытых акционерных обществ, единственным акционером которых является Москва, в части реализации права акционеров на получение дивидендов.

МЕТОДИКА

В настоящее время в КСП Москвы приняты:

- ▶ методические рекомендации «Оценка эффективности вложения бюджетных средств в уставные капиталы хозяйственных обществ»;
- ▶ временные методические рекомендации по проведению экспертизы проектных показателей по поступлениям регулярных земельных платежей в бюджет города Москвы;

- ▶ методические рекомендации «Проведение контрольных мероприятий в органах исполнительной власти города Москвы и организациях, обеспечивающих поступление имущественно-земельных и иных платежей в бюджет города Москвы».

Кроме того, в КСП Москвы разработана и утверждена система методологических документов по квалификации нарушений и недостатков. Это важный инструмент, который не только способствует выявлению нарушений и недостатков в области управления собственностью города в ходе контрольных мероприятий, но и обеспечивает единообразный подход к их квалификации и оценке, включая оценку нанесенного ущерба. Данная система включает в себя: классификатор нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля), разработанный на базе классификатора СП РФ, утвержденный для апробации в КСП Москвы, а также методические рекомендации по оценке недостатков в деятельности проверяемых органов и организаций.

