

Утверждаю
Председатель Контрольно-счётного органа
городского округа Истра


С.М. Смирнов
«04» сентября 2017 г.

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

Действуют с 01.01.2018

г. Истра Московская область
2017 год

Оглавление

1. Общие	3
положения.....	
2. Специальная часть.....	7

1. Общие положения

1. Целями Методических рекомендаций являются определение общих подходов к анализу деятельности проверяемых органов и организаций, обеспечение единства методологических принципов оценки нарушений и недостатков, рекомендации по квалификации видов неэффективной деятельности (недостатков) и порядку расчета сумм причиняемого ими ущерба. При оценке эффективности деятельности проверяемых органов и организаций используется Стандарт финансового контроля «Проведение аудита эффективности использования бюджетных средств городского округа Истра» и Стандарт финансового контроля СФК «Проведение аудита эффективности использования муниципальных средств».

2. Под недостатками в Методических рекомендациях понимаются действия (бездействие) должностных лиц проверяемых органов и организаций, приводящие к ущербу городскому округу Истра Московской области, но при этом не нарушающие требований нормативных правовых актов. Действия (бездействие) должностных лиц, не соответствующие требованиям нормативных правовых актов, оцениваются в соответствии с Классификатором нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля).



3. Действия (бездействие) 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)¹, и (или) установлено использование не всех имеющихся возможностей по получению, сохранению и более производительному использованию муниципальных средств. Все суждения и оценки по вопросам эффективности использования муниципальных средств должны быть аргументированы.

4. Общие подходы к формированию предложений по результатам выявления нарушений, недостатков и ущерба приведены на схеме 1.

А. В случае установления факта нарушения, влекущего ущерб, вносятся предложения по устранению нарушения и возмещению (предотвращению) ущерба (при наличии возможности такого устранения/возмещения), а также предложения, направленные на недопущение таких нарушений в дальнейшем.

Б. В случае установления факта нарушения, не влекущего ущерб, вносятся предложения по устранению нарушения (при наличии возможности такого устранения), а также предложения, направленные на недопущение таких нарушений в

¹ Пункт 23 Постановления Пленума ВАС РФ 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».

дальнейшем. Одновременно рассматривается вопрос о внесении предложений по совершенствованию нормативно-правового регулирования, в том числе исключения излишней регламентации.

В. В случае установления факта неэффективной деятельности (недостатка) вносятся предложения по предотвращению ущерба (при выявлении потенциального ущерба), а также предложения, направленные на недопущение таких недостатков в дальнейшем, в том числе рассматривается вопрос о совершенствовании правового регулирования.

Г. В случае если факты нарушений и недостатков в деятельности проверяемых органов и организаций не установлены, в материалах контрольного (экспертно-аналитического) мероприятия делаются соответствующие отметки.

5. Недостатки объединены в Методических рекомендациях в следующие группы:

- нерезультативное использование муниципальных средств;
- неэкономное использование муниципальных средств;
- неиспользование муниципальных средств;
- неиспользование возможностей получения муниципальных средств;
- иные недостатки.

6. Недостатки учитываются по количеству случаев (фактов) без их стоимостной оценки, приводится стоимостная оценка ущерба вследствие недостатков (фактического или потенциального).

7. При выявлении ситуации, когда ущерб городскому округу Истра Московской области причинен, в материалах контрольного мероприятия фиксируется фактический ущерб. При выявлении ситуации, когда ущерб городскому округу Истра Московской области еще не причинен, но непринятие мер приведет к нему, в материалах контрольного или экспертно-аналитического мероприятия фиксируется потенциальный ущерб. Если по предложениям органа внешнего государственного финансового контроля необходимые меры приняты, соответствующий ущерб городскому округу Истра Московской области учитывается как предотвращенный. В Методических рекомендациях рассматриваются только недостатки, по которым может быть исчислен объем (сумма) причиненного или потенциального ущерба.

8. В целях обеспечения методологического единства при оценке нарушений и недостатков в Методических рекомендациях применяются аналогичные с Классификатором нарушений виды ущерба²:

- а) недопоступление средств в бюджет; недопоступление объектов муниципальной собственности;
- б) утрата бюджетных средств; утрата объектов муниципальной собственности;
- в) избыточные расходы бюджетных средств;
- г) безрезультатные расходы бюджетных средств; безрезультатные затраты в объекты муниципальной собственности;
- д) упущенная выгода.

9. Под недопоступлением средств в бюджет в Методических рекомендациях понимается непоступление денежных средств в

² Исключение составляет такой вид ущерба, как недопоступление объектов муниципальной собственности, отсутствующий в Классификаторе нарушений.

бюджет, которые должны были поступить в соответствии с законами (решениями) и иными нормативными правовыми актами при отсутствии объективных условий, препятствующих их поступлению³.

10. Под недопоступлением объектов муниципальной собственности в Методических рекомендациях понимается непоступление объектов в собственность городскому округу Истра Московской области, которые должны были поступить в соответствии с решениями и иными нормативными правовыми актами, инвестиционными контрактами и иными договорами при отсутствии объективных условий, препятствующих их поступлению⁴, а также иных объектов, созданных за счет бюджетных средств.

11. Под утратой бюджетных средств, объектов муниципальной собственности в Методических рекомендациях понимается утрата бюджетных средств, иных объектов муниципальной собственности до их расходования (использования по конечному назначению), невозврат бюджетных средств или иных объектов муниципальной собственности, снижение стоимости муниципальной собственности вследствие неэффективного управления, ненадлежащего хранения, эксплуатации имущества и т.п.

12. Под избыточными расходами бюджетных средств в Методических рекомендациях понимается 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 вследствие невыполнения договоров муниципальными органами и организациями⁵.

13. Под безрезультатными расходами бюджетных средств (затратами в объекты муниципальной собственности) в Методических рекомендациях понимаются расходы (затраты), не приведшие к необходимому (ожидаемому, пригодному для использования) результату для городского округа Истра Московской области.

14. Под упущенной выгодой в Методических рекомендациях понимаются средства, которые не были получены от размещения бюджетных средств в депозиты.

15. Под бюджетными средствами в Методических рекомендациях понимаются средства бюджета городского округа Истра Московской области. Случаи неэффективного использования средств, предоставленных из бюджета в виде субсидий и субвенций, рассматриваются как соответствующие недостатки при предоставлении соответствующей субсидии или субвенции.

16. Расчет сумм по ущербу, имеющему место в определенном периоде времени, осуществляется за проверяемый период.

17. Общие принципы классификации и оценки ущерба приведены на схеме 2.

³ Например, банкротство налогоплательщика, непригодность нежилых помещений к сдаче в аренду вследствие аварий.

⁴ Например, отказ в приемке завершеного строительством жилого дома по инвестиционному контракту в связи с несоответствием объекта действующим требованиям.

⁵ Последствие отмечается только в случаях, когда проверяемыми органами или организациями не были приняты все возможные меры по его предотвращению.

2. Специальная часть

Пункт ⁶	Вид недостатка/недостаток	Единица измерения	Группа недостатков	Возможные виды ущерба	Примеры расчета суммы по последствию ⁷
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) ⁸ (кроме нарушения по п. 4.45 Классификатора нарушений)	кол-во ⁹	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 ¹⁰	кол-во	9.1	Безрезультатные расходы бюджетных средств	Сумма расходов бюджетных средств
9.1.3	Расходование бюджетных средств без получения результата ¹¹ (кроме случаев, указанных в п.п. 9.1.1, 9.1.2)	кол-во	9.1	Безрезультатные расходы бюджетных средств	Сумма расходов бюджетных средств
9.1.4	Уничтожение результатов работ последующими работами ¹²	кол-во	9.1	Безрезультатные расходы бюджетных средств	Сумма расходов бюджетных средств на получение первоначального результата
9.1.5	Повреждение, утрата объектов государственной (муниципальной) собственности при проведении работ ¹³	кол-во	9.1	Утрата объектов государственной (муниципальной) собственности	Стоимость утраченных объектов собственности
				Избыточные расходы бюджетных средств	<i>Стоимость ремонтных работ, необходимых для восстановления объекта собственности</i>

⁶ Нумерация разделов, пунктов и групп недостатков приведена с учетом нумерации разделов, пунктов и групп нарушений Классификатора нарушений.

⁷ Выделение текста курсивом использовано для обозначения расчетных величин, экспертных оценок.

⁸ Например, приобретение продукции с истекающим до возможного использования сроком хранения (употребления), объекты незавершенного строительства, незаконсервированные и пришедшие в негодность; заказ и оплата работ по разработке проектно-сметной документации без необходимых экспертиз (в случаях получения отрицательных экспертных заключений).

⁹ Недостатки учитываются по количеству случаев (фактов) без их стоимостной оценки, приводится стоимостная оценка ущерба вследствие недостатков.

¹⁰ 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.

¹¹ Например, оплата проведения испытаний, оценок для получения организацией определенного статуса и отсутствие этого статуса.

¹² Вследствие недостатков планирования. Например, устройство на вновь устроенном газоне парковочного кармана, детской площадки;

¹³ 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.

Пункт ⁶	Вид недостатка/недостаток	Единица измерения	Группа недостатков	Возможные виды ущерба	Примеры расчета суммы по последствию ⁷
9.1.6	Другие виды нерезультативного использования государственных (муниципальных) средств	кол-во	9.1		
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 ¹⁴	кол-во	9.2	Избыточные расходы бюджетных средств	<i>Разница между фактическими затратами и возможными в данном случае (в соответствующий период времени, в данной отрасли)¹⁵</i>
9.2.2	Приобретение продукции через генеральных подрядчиков, оплата посреднических услуг которых составляет более 10 процентов от общей стоимости заказа ¹⁶	кол-во	9.2	Избыточные расходы бюджетных средств	<i>Разница между суммой контракта и 110,0 процента от стоимости субподрядных работ</i>
9.2.3	Отсутствие необходимости в приобретении товаров, выполнении работ, оказании услуг (с учетом существующей обеспеченности, планов проведения работ) ¹⁷	кол-во	9.2	Избыточные расходы бюджетных средств	Сумма расходов бюджетных средств
9.2.4	Отсутствие в договорах о предоставлении средств из бюджета требований возврата средств в случае нарушения условий предоставления, неиспользования в установленные сроки ¹⁸	кол-во	9.2	Недопоступление средств в бюджет	Объем средств, использованных с нарушением условий предоставления или неиспользованных в установленные сроки и не возвращенных в бюджет
9.2.5	Непринятие мер по получению средств, подлежащих возврату в бюджет	кол-во	9.2	Утрата бюджетных средств ¹⁹	Сумма средств, подлежащих возврату, и не возвращенных в бюджет

¹⁴ Например, не использование права по исключению НДС из цены работ.

¹⁵ 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.

¹⁶ Например, объединение работ, услуг для нескольких муниципальных учреждений в крупные лоты, когда выигравшая тендер организация распределяет весь объем работ между субподрядчиками за существенно меньшую сумму.

¹⁷ 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.

¹⁸ За исключением случаев нарушений требований нормативных правовых актов о включении в договоры таких требований (например, нарушения порядков предоставления из бюджета городского округа Истра субсидий юридическим лицам (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам).

¹⁹ В случае невозврата средств в бюджет в ходе контрольного мероприятия.

Пункт ⁶	Вид недостатка/недостаток	Единица измерения	Группа недостатков	Возможные виды ущерба	Примеры расчета суммы по последствию ⁷
				Упущенная выгода ²⁰	<i>Сумма средств, подлежащих возврату * (ключевая ставка ЦБ РФ²¹/365) * количество дней задержки возврата</i>
9.2.6	Несвоевременная оплата выполненных работ ²² , создание возможностей применения штрафных санкций, подлежащих оплате за счет бюджетных средств (кроме нарушения по п. 4.44 Классификатора нарушений)	кол-во	9.2	Избыточные расходы бюджетных средств	Суммы штрафных санкций, оплаченные или подлежащие оплате за счет бюджетных средств
9.2.7	Несвоевременное завершение строительства или реконструкции объектов	кол-во	9.2	Избыточные расходы бюджетных средств	Дополнительные затраты на обеспечение сохранности незавершенных строительством или реконструкцией объектов ²³
9.2.8	Другие виды неэкономного использования государственных (муниципальных) средств	кол-во	9.2		
9.3. Неиспользование государственных (муниципальных) средств					
9.3.1	Длительное (более 30 дней ²⁴) неиспользование объектов государственной (муниципальной) собственности (кроме объектов капитального строительства). По объектам капитального строительства: более 3 месяцев с даты оформления права собственности Городского округа Истра и 6 месяцев – с даты ввода объекта в эксплуатацию	кол-во	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
				Упущенная выгода	<i>Сумма средств* (ключевая ставка ЦБ РФ/365) * количество дней, на которые можно было отсрочить приобретение или</i>

²⁰ В случае несвоевременного возврата средств в бюджет (с задержкой более 30 дней со дня установления необходимости возврата).

²¹ Здесь и далее – для расчета упущенной выгоды за периоды до 01.01.2014 г. используется средневзвешенная ставка размещения временно свободных средств бюджета на банковские депозиты (по данным УФК).

²² При наличии в распоряжении государственного органа или организации необходимых средств.

²³ С даты планового срока сдачи объекта до даты фактической сдачи завершеного строительством (реконструкцией) объекта.

²⁴ 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 нормативно-правового регулирования, особенностей технологического процесса («жизненного цикла» продукта).

Пункт ⁶	Вид недостатка/недостаток	Единица измерения	Группа недостатков	Возможные виды ущерба	Примеры расчета суммы по последствию ⁷
					<i>создание имущества²⁵</i>
				Недопоступление средств в бюджет	<i>Сумма средств, которая могла быть получена при предоставлении имущества в аренду</i>
9.3.2	Длительное (более 30 дней) отвлечение бюджетных средств, неиспользование перечисленных из бюджета средств	кол-во	9.3	Упущенная выгода ²⁶	<i>Сумма средств* (ключевая ставка ЦБ РФ/365) * количество дней отвлечения</i>
9.3.3	Длительное (более 90 дней) использование объектов государственной (муниципальной) собственности менее чем на 90 процентов мощности ²⁷	кол-во	9.3	Упущенная выгода ²⁸	<i>Сумма средств* (ключевая ставка ЦБ РФ/365) * количество дней, на которые можно было отсрочить приобретение или создание имущества</i>
				Избыточные расходы бюджетных средств ²⁹	<i>Разница между фактическими затратами и возможными затратами на приобретение или создание объекта меньшей мощности</i>
9.3.4	Другие виды неиспользования государственных (муниципальных) средств	кол-во	9.3		
9.4. Неиспользование возможностей получения государственных (муниципальных) средств					
9.4.1	Непринятие мер по взысканию дивидендов ³⁰	кол-во	9.4	Недопоступление средств в бюджет	Сумма объявленных и невыплаченных дивидендов
9.4.2	Непринятие мер по своевременному получению средств из бюджетов иных уровней бюджетной системы	кол-во	9.4	Недопоступление средств в бюджет	Сумма недопоступивших средств
9.4.3	Непредъявление требований к получателю государственной (муниципальной) гарантии возмещения сумм, уплаченных по гарантии	кол-во	9.4	Недопоступление средств в бюджет	Разница между объемом средств, уплаченных по гарантии, и объемом средств, возмещенных получателем гарантии

²⁵ Количество дней неиспользования объектов собственности.

²⁶ В случае преждевременного предоставления средств из бюджета.

²⁷ 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 нормативно-правового регулирования, особенностей зданий, сооружений, оборудования, технологических процессов.

²⁸ В случае возможности и целесообразности более поздней закупки, создания объекта государственной (муниципальной) собственности.

²⁹ В случае возможности и целесообразности более поздней закупки или создания объекта меньшей мощности.

³⁰ Статья 42 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»; ст.42 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Пункт ⁶	Вид недостатка/недостаток	Единица измерения	Группа недостатков	Возможные виды ущерба	Примеры расчета суммы по последствию ⁷
9.4.4	Непринятие мер по взиманию арендной платы за пользование государственным (муниципальным) имуществом	кол-во	9.4	Недопоступление средств в бюджет	Размер не поступившей в бюджет арендной платы
9.4.5	Непринятие мер по обеспечению полного выполнения инвесторами условий государственных (муниципальных) инвестиционных контрактов ³¹	кол-во	9.4	Недопоступление средств в бюджет	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 ³²	кол-во	9.4	Недопоступление средств в бюджет	Стоимость продукции, не оформленной в государственную (муниципальную) собственность
9.4.7	Другие виды неиспользования возможностей получения государственных (муниципальных) средств	кол-во	9.4		
9.5. Иные недостатки					
9.5.1	Включение в государственные (муниципальные) программы или в непрограммную часть бюджета неэффективных мероприятий ³³	кол-во	9.5	Избыточные расходы бюджетных средств	<i>Разница между запланированными (предусмотренными) суммами расходов и необходимыми (достаточными) в данном случае</i>
				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 (муниципально-го образования); получение меньшей, чем возможно, прибыли ³⁴ (кроме нарушений по п.п. 3.6 и 3.7 Классификатора нарушений)	кол-во	9.5	Утрата государственной (муниципальной) собственности	Стоимость утраченных объектов собственности или <i>разница между стоимостью собственности на начало и конец проверяемого периода</i>
				Избыточные расходы бюджетных средств	<i>Стоимость работ, необходимых для восстановления объекта собственности</i>
				Недопоступление средств в бюджет	<i>Разница между объемом средств, которые могли быть получены при использовании соответствующих</i>

³¹ Например, распределение площадей в построенных зданиях на условиях, худших для городского округа Истра, чем предусмотренные контрактом.

³² В том числе объекты интеллектуальной собственности.

³³ Мероприятий, заведомо недостаточных для достижения конечных целей программы или более затратных, чем возможные альтернативные варианты.

³⁴ Вследствие принятия решений руководством МУП, представителями администрации в органах управления акционерных обществ не в интересах городского округа Истра либо уклонения их от принятия необходимых решений. Кроме оказания коммерческими организациями услуг населению по регулируемым тарифам, не обеспечивающим получение прибыли.

Пункт ⁶	Вид недостатка/недостаток	Единица измерения	Группа недостатков	Возможные виды ущерба	Примеры расчета суммы по последствию ⁷
					<i>объектов собственности (при более эффективном управлении, возможном в имевших место условиях) и фактически полученным объемом средств</i>
9.5.3	Нанесение ущерба (вреда) юридическим и (или) физическим лицам ³⁵	кол-во ³⁶	9.5	Избыточные расходы бюджетных средств	Суммы штрафов, возмещения вреда
9.5.4	Непринятие мер по взысканию дебиторской задолженности	кол-во	9.5	Безрезультатные расходы бюджетных средств ³⁷	Объем списанной задолженности ³⁸
				Упущенная выгода ³⁹	<i>Сумма средств* (ключевая ставка ЦБ РФ/365) * количество дней отвлечения</i>
9.5.5	Непринятие мер по погашению кредиторской задолженности	кол-во	9.5	Избыточные расходы бюджетных средств	Размер пени, штрафов

³⁵ В том числе в результате дорожно-транспортных происшествий, медицинских ошибок и др.

³⁶ Количество случаев фактических и (или) необходимых выплат штрафов, возмещения вреда.

³⁷ Списание безнадежной к получению задолженности.

³⁸ В том числе платы за пользование средствами, штрафов и пени за невыполнение договорных обязательств.

³⁹ При длительном (более 30 дней) непогашении дебиторской задолженности.