

КОНЦЕПЦИЯ ОЦЕНКИ НАРУШЕНИЙ И НЕДОСТАТКОВ, ВЫЯВЛЯЕМЫХ В ХОДЕ ВНЕШНЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

1. Общие положения

1.1. Концепция оценки нарушений и недостатков, выявляемых в ходе внешнего государственного (муниципального) финансового контроля¹, разработана 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», Планом методологического обеспечения деятельности Контрольно-счетной палаты Москвы (далее – КСП Москвы), с учетом Общих принципов оценки нарушений и недостатков, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля)² (далее – Общие принципы).

1.2. Целью разработки Концепции является определение общих принципов оценки нарушений и недостатков и их негативных последствий, выявляемых в ходе внешнего государственного (муниципального) финансового контроля.

1.3. Сфера применения Концепции – деятельность КСП Москвы, связанная с проведением контрольных (экспертно-аналитических) мероприятий.

1.4. Для целей настоящей Концепции используются следующие основные понятия:

нарушение – действие (бездействие) должностных лиц проверяемых органов и организаций или иных лиц, противоречащее законодательным и (или) иным нормативным правовым актам, в том числе локальным, актам распорядительного характера, включая индивидуально-правовые акты, договорам (соглашениям);

недостаток – действие (бездействие) должностных лиц проверяемых органов и организаций или иных лиц, не являющееся нарушением, но которое влечет негативные последствия или способно повлечь потенциальные негативные последствия для проверяемых органов и организаций, города Москвы или внутригородского муниципального образования в городе Москве;

негативные последствия – полученные (наступившие) результаты или эффекты, являющиеся нежелательными для города Москвы или внутригородского муниципального образования в городе Москве;

¹ Далее – Концепция.

² Одобрены протоколом заседаний Президиума Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации и Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации от 18-19.12.2023 № 15-СКСО.

потенциальные негативные последствия – риски наступления негативных последствий, которые могут быть получены (наступить) вследствие совершенных либо длящихся нарушений и недостатков;

предотвращение – меры, принятые в ходе и по результатам контроля КСП Москвы, в том числе на основании выводов, предложений и требований, содержащихся в отчетах, заключениях, представлениях, предписаниях и информационных письмах КСП Москвы, по устранению потенциальных негативных последствий;

безрезультатные затраты публичных ресурсов – расходы и иные затраты публичных ресурсов, не приведшие к необходимому (ожидаемому, пригодному для использования) результату для города Москвы (внутригородского муниципального образования в городе Москве);

утрата публичных ресурсов – утрата бюджетных средств, иных объектов государственной (муниципальной) собственности, а также иных публичных ресурсов до их расходования (использования) по конечному назначению, невозврат бюджетных средств или иных объектов государственной (муниципальной) собственности, снижение стоимости государственной (муниципальной) собственности вследствие нарушений или недостатков;

избыточные затраты публичных ресурсов – разница между фактическими и нормативными³ (в случае отсутствия нормативных – минимально возможными) расходами и иными затратами публичных ресурсов, а также расходы, обусловленные необходимостью компенсации нарушений законодательства или договоров (соглашений), совершенных государственными органами города Москвы, органами местного самоуправления или организациями;

недопоступление публичных ресурсов – непоступление в собственность города Москвы (внутригородского муниципального образования в городе Москве) средств и иных публичных ресурсов, которые должны были поступить в соответствии с законами (решениями) и иными нормативными правовыми актами, договорами (соглашениями) при отсутствии объективных условий, препятствующих их поступлению;

упущенная выгода – недополученные доходы или иная выгода, которые могли бы быть получены в случае правомерного или эффективного использования публичных ресурсов при отсутствии объективных условий, препятствующих их получению.

Иные понятия используются в настоящей Концепции в значениях, определенных федеральными нормативными правовыми актами, законами и иными нормативными правовыми актами города Москвы, Регламентом КСП Москвы, стандартами деятельности и иными локальными нормативными правовыми актами КСП Москвы, а также Общими принципами.

³ Под нормативными расходами понимается объем средств, определенный с учетом всех требований и ограничений.

1.5. В случае, если в настоящей Концепции, федеральном законодательстве, законодательстве города Москвы, Регламенте КСП Москвы, стандартах деятельности, иных методических документах КСП Москвы, а также иных локальных нормативных правовых актах КСП Москвы не указано иное, все действия, анализ и оценки, указанные в настоящей Концепции, осуществляются руководителями контрольных (экспертно-аналитических) мероприятий на основе профессионального суждения в соответствии со Стандартом 1.8. «Риск-ориентированный подход в контрольной и экспертно-аналитической деятельности».

2. Принципы оценки нарушений и недостатков и их негативных последствий

2.1. Принцип разделения нарушений и недостатков – в процессе квалификации тех или иных фактов, установленных в ходе контрольных (экспертно-аналитических) мероприятий, следует отделять факты нарушений от фактов недостатков на основании их отношения к правовым нормам, характеру доказывания, последствиям и ответственности за их совершение.

Основные различия между нарушениями и недостатками по указанным признакам приведены в Таблице 1.

Таблица 1

Признак	Нарушения	Недостатки
Отношение к правовым нормам	Нарушением является несоблюдение установленных требований или неисполнение обязанности совершить необходимые действия	Нарушение отсутствует ⁴ . Присутствует элемент выбора. Субъект может (более того, исходя из принципа эффективности – должен) выбрать вариант решения задачи, позволяющий либо достигнуть наилучшего результата, либо сэкономить средства в процессе достижения заданного результата. Вероятность ошибки и, как следствие, – наступления негативных последствий изначально заложена в процесс принятия управленческого решения в той его части, которая не обусловлена правовой регламентацией
Характер доказывания	Абсолютный характер оценки – сопоставление выявленных фактов с релевантными правовыми нормами	Относительный характер оценки. Обязательность процедуры доказывания в отношении проверяемых органов (организаций)

⁴ Факты несоблюдения принципа эффективности, установленного ст.34 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также иных требований об эффективности использования бюджетных средств относятся к недостаткам в деятельности проверяемых органов (организаций) и не подлежат квалификации в качестве нарушений, имеющих стоимостные последствия.

Последствия	Нарушения с негативными последствиями таковых бывают либо без	Недостатки без негативных последствий (фактических либо потенциальных) не бывают. Возможно квалифицировать действия в качестве недостатка только тогда, когда будет доказано, что в результате был получен (может быть получен) негативный эффект (экономический, социальный и так далее), и субъект на момент принятия управленческих решений не предпринял достаточных мер для предотвращения этого
Ответственность	Как правило, предусмотрена уголовная, административная, дисциплинарная или иная ответственность	Ответственность не предусмотрена. Ответственность может наступать только в случае дополнительных квалифицирующих признаков – умысел, халатность, злоупотребление должностными полномочиями и тому подобное, определение наличия которых не входит в компетенцию КСП Москвы

2.2. Принцип единства оценки негативных последствий и потенциальных негативных последствий вследствие нарушений или недостатков – для оценки негативных последствий или потенциальных негативных последствий нарушений и недостатков, выявленных в ходе контрольных (экспертно-аналитических) мероприятий, используются унифицированные подходы, схематично изложенные в Таблице 2.

В схеме оценки нарушений, недостатков и их негативных последствий не предусмотрена необходимость оценки в денежном выражении нарушений, негативные последствия которых не измеряются в денежном или натуральном выражении, но которые в силу требований законодательства подлежат денежной оценке для выполнения процессуальных действий (например, составления протоколов о совершении административного правонарушения, направления материалов в правоохранительные органы).

Общая схема оценки нарушений, недостатков и их негативных последствий

Квалификация			Оценка негативного последствия		
действие (бездействие)	вероятность наступления негативного последствия	негативные последствия	сумма нарушения или недостатка в денежном выражении ⁵	в натуральном выражении	качественная оценка ⁶
1	2	3	4	5	6
Нарушает требования НПА (нарушение)	Реализована	Фактические (наступили)	<p>Убытки:</p> <ul style="list-style-type: none"> - безрезультатные затраты публичных ресурсов; - утрата публичных ресурсов; - избыточные затраты публичных ресурсов. <p>Неполученные доходы:</p> <ul style="list-style-type: none"> - недопоступление публичных ресурсов; - упущенная выгода 	<p>Например, невыполнение в полном объеме предусмотренных мероприятий: объем не оказанных услуг населению; площадь не введенной в эксплуатацию недвижимости; протяженность не построенных объектов транспортной инфраструктуры; количество дней задержки выполнения мероприятий и так далее</p>	<p>Например, создание административных барьеров; снижение качества оказания услуг (выполнения работ); снижение уровня социальной справедливости, иное</p>
	Не реализована	Потенциальные (не наступили)			
Не нарушает требований НПА (недостаток)	Реализована	Фактические (наступили)			
	Не реализована	Потенциальные (не наступили)			

⁵ Расчет суммы нарушения в денежном выражении (расчет негативного последствия) осуществляется в соответствии с Классификатором нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля) и Методическими рекомендациями по оценке недостатков в деятельности проверяемых органов и организаций.

⁶ По возможности оценка наличия (отсутствия) негативного эффекта на социально-экономическую ситуацию.

2.3. Принцип относительности означает необходимость соотнесения суммы нарушений или недостатков с объемом проверенных средств или средств, подлежащих контролю в рамках установленной области охвата для отражения степени значимости выявленных нарушений (недостатков).

Область охвата определяется руководителем контрольного (экспертно-аналитического) мероприятия самостоятельно на основе положений Методики применения риск-ориентированного подхода в контрольной и экспертно-аналитической деятельности с учетом предмета контрольного (экспертно-аналитического) мероприятия.

Как правило, при наличии выбора между вариантами оценки за оптимальную область охвата принимается плановый объем средств⁷, предусмотренный (предоставленный) проверяемому органу (организации)⁸.

Объемы средств, включаемых в область охвата, как правило, соотносятся с годом их предоставления. Остатки бюджетных средств могут быть отнесены к проверяемому году, а не к году их предоставления.

Объем проверенных средств представляет собой размер выборки из общей совокупности данных, подвергшийся документальному исследованию в соответствии с целями и задачами мероприятия на основании риск-ориентированного подхода по решению руководителя контрольного (экспертно-аналитического) мероприятия.

2.4. Принцип системного анализа результатов контроля означает, что в ходе контрольного (экспертно-аналитического) мероприятия осуществляется обязательный анализ факторов, способствовавших возникновению нарушений и недостатков, а также проведение оценки рисков повторного возникновения подобных ситуаций в будущем.

К таким факторам могут относиться недостатки в системе внутреннего контроля, несовершенство нормативной правовой базы, иные обстоятельства.

Оценка рисков повторного возникновения нарушений или недостатков, влекущих негативные последствия или потенциальные негативные последствия, вследствие неприятия соответствующих мер, позволяет разработать рекомендации по устранению не только последствий, но и причин выявленных нарушений и недостатков. В то же время, при разработке рекомендаций необходимо учитывать, что затраты на предупреждение потенциальных негативных последствий должны быть соразмерны выявленным рискам.

Схема визуализации процесса оценки нарушений и недостатков и их негативных (потенциальных негативных) последствий отражена в таблице 3 настоящей Концепции.

⁷ Уточненный на последнюю отчетную дату проверяемого (исследуемого) периода.

⁸ Например, при выборе между плановыми и фактическими объемами расходов в область охвата включаются расходы в соответствии с уточненными бюджетными назначениями (сводной бюджетной росписью).

3. Особенности применения принципов оценки нарушений и недостатков (негативных последствий)

3.1. В случае, когда нарушение не привело к негативным последствиям или потенциальным негативным последствиям, рекомендуется проведение дополнительного анализа на предмет избыточности правового регулирования.

3.2. Потенциальные негативные последствия нарушений и недостатков, оценка которых возможна в денежном или натуральном выражении, подлежат учету в ИАС КСП-М⁹. В случае устранения рисков наступления негативных последствий нарушений и недостатков, суммы, в отношении которых были устранены такие риски, учитываются как предотвращенные негативные последствия.

3.3. Негативные последствия, оцениваемые в качественных характеристиках, не подлежат обособленному учету в ИАС КСП-М и отражаются в итоговых документах по результатам контрольного (экспертно-аналитического) мероприятия.

3.4 Универсальный алгоритм возможного установления негативных последствий и потенциальных негативных последствий нарушений и недостатков включает следующие положения:

3.4.1. Вследствие нарушения возможно установление:

- наступления (наличия) одного или нескольких негативных последствий;
- наступления (наличия) одного или нескольких потенциальных негативных последствий (рисков);
- наступления (наличия) как негативного последствия, так и потенциального негативного последствия (риска) одновременно (например, относящихся к различным группам – установление негативного последствия с денежной оценкой и потенциального негативного последствия с качественной оценкой; или к одной группе, но к различным временным периодам – установление негативного последствия с денежной оценкой, наступившего в прошедшем периоде, и потенциального негативного последствия (риска) с денежной оценкой в будущих периодах (для длящихся нарушений));
- ненаступления (отсутствия) негативного последствия и прогнозируемого негативного последствия.

3.4.2. Вследствие недостатка возможно установление:

- наступления (наличия) одного или нескольких негативных последствий;
- наступления (наличия) одного или нескольких потенциальных негативных последствий (рисков);
- наступления (наличия) как негативного последствия, так и потенциального негативного последствия (риска) одновременно (например, относящихся к различным группам – установление негативного последствия с денежной

⁹ Здесь и далее – подсистема планирования и исполнения информационно-аналитической системы ИАС КСП-М.

оценкой и потенциального негативного последствия с качественной оценкой; или к одной группе, но к различным временным периодам – установление негативного последствия с денежной оценкой, наступившего в прошедшем периоде, и потенциального негативного последствия (риска) с денежной оценкой в будущих периодах (для длящихся недостатков).

Схема визуализации процесса оценки нарушений и недостатков и их негативных последствий

Таблица 3

			Этап 1. Отражается в ИАС КСП-М						Этап 2. Отражается в представлении/предписании ¹⁰		Этап 3. Отражается в ИАС КСП-М ¹¹							
Описание факта	Орган (организация)	Правовые основания квалификации	Группа нарушений/недостатков	Код нарушения/недостатка	Количество фактов (однородных)	Область охвата (тыс. рублей, КБК)	Объем проверенных средств (тыс. рублей, КБК)	Итоговые суммы		Нарушение или недостаток, повлекшее негативные последствия	Нарушение или недостаток, способное повлечь негативные последствия (риск)	контроль выполнения представления/предписания						
								Негативные последствия (наступившие)	Потенциальные негативные последствия (риск)			Итоговые суммы		устранено/возмещено		предупреждено/предотвращено		Неустраняемый (невозмещаемый) остаток
1	2	3	4	5	6	7	8			9	10	11	12	13	14	15	16	

¹⁰ Факты возврата/возмещения средств (устранения нарушений или недостатков), предотвращения нарушений и (или) недостатков в ходе контрольного мероприятия приводятся не в представлении/предписании, а в отчете о результатах контрольного мероприятия.

¹¹ Сумма устранения негативного последствия или потенциального негативного последствия должна соответствовать сумме предложенного к устранению негативного последствия или потенциального негативного последствия с учетом возможного наличия неустраняемого (невозмещаемого) остатка.