

**БИБЛИОТЕКА КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ МОСКВЫ**



# **ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ**

**Выпуск № 1(32)**

**Москва  
2010 год**

Председатель Редакционно-методического совета  
Контрольно-счетной палаты Москвы **В.А. Двуреченских**

Заместитель председателя Редакционно-методического совета  
Контрольно-счетной палаты Москвы **В.Б. Ияшвили**

Члены совета: **И.В. Гореленок, И.Г. Гуцина,  
С.В. Корнюхин, В.В. Литвинцев,  
О.В. Павлова, Е.М. Савельева,  
А.М. Тышко, Е.А. Чегринец**

# Содержание

## РАЗДЕЛ I

### **Официальные материалы Контрольно-счетной палаты Москвы ..... 5**

Вопросы стандартизации государственного аудита местных бюджетов  
(*Литвинцев В.В., аудитор Контрольно-счетной палаты Москвы*) ..... 6

Стандарты внешней проверки бюджетной отчетности внутригородских муниципальных образований города Москвы, целевого и эффективного использования средств местных бюджетов и средств, передаваемых местным бюджетам из бюджета города Москвы ..... 9

Методические рекомендации по проведению проверки правомерного и эффективного использования средств бюджета города Москвы, предоставленных внутригородским муниципальным образованиям в виде субвенций на выполнение отдельных государственных полномочий ..... 77

Методика проведения контрольных мероприятий в государственных органах исполнительной власти и организациях, обеспечивающих поступление имущественно-земельных и иных платежей в доход бюджета города Москвы ..... 111

## РАЗДЕЛ II

### **Публикации сотрудников Контрольно-счетной палаты Москвы ..... 129**

Необходимость корректировки порядка ценообразования при строительстве объектов городского заказа в условиях кризисных явлений в экономике  
(*Фабисович В.Д., Агуреев С.Б., Парамонов А.В.*) ..... 130

# **РАЗДЕЛ I**

## **Официальные материалы Контрольно-счетной палаты Москвы**

## Вопросы стандартизации государственного аудита местных бюджетов

**Литвинцев В.В.,**

аудитор Контрольно-счетной палаты Москвы

Одним из ключевых направлений совершенствования государственного аудита на сегодняшний день является разработка и внедрение соответствующих стандартов.

На начало 2009 года в Счетной палате Российской Федерации действовал 21 стандарт, 5 общих и 112 специализированных методических документов<sup>1</sup>. Разработаны стандарты, регламентирующие базовые принципы и основные процедуры государственного финансового контроля (далее – ГФК). Данные стандарты могут быть использованы в качестве основы при подготовке стандартов внешнего ГФК на субфедеральном уровне. Определенные шаги в этом направлении делает Ассоциация контрольно-счетных органов Российской Федерации.

Не менее важным элементом системы стандартизации ГФК, на наш взгляд, являются внутренние стандарты контрольно-счетных органов (далее – КСО), регламентирующие выполнение тех или иных контрольных процедур с учетом особенностей объектов контроля и возможностей (организационных, кадровых, методических) КСО.

Проведение внешней проверки бюджетной отчетности всех главных администраторов бюджетных средств<sup>2</sup> в условиях повышения их самостоятельности как участников бюджетного процесса требует более широкого применения методов, используемых в коммерческом аудите. Это прежде всего разработка правил (стандартов) определения существенности, аудиторской выборки, оценки аудиторских рисков применительно к процедурам внешней проверки исполнения бюджетов всех уровней.

В городе Москве создана система контроля бюджетов внутригородских муниципальных образований (далее – ВМО), учитывающая особенности организации бюджетного процесса в городах федерального значения. Важнейшим элементом этой системы является Контрольно-счетная палата Москвы (далее — КСП Москвы), осуществляющая контроль на всех стадиях бюджетного процесса. Система финансового контроля адекватна сложившейся модели местного самоуправления в городе Москве и, одновременно, отвечает всем признакам государственного аудита.

Учитывая значительный объем контрольных мероприятий, специфику объектов контроля (однородность, с точки зрения структуры бюджетов, объема функций и задач), для КСП Москвы одними из первоочередных являются проблемы стандартизации процедур внешних проверок годовых отчетов об исполнении бюджетов ВМО.

На протяжении 2008-2009 гг. КСП Москвы были разработаны организационные и методические документы, позволившие унифицировать процедуры подготовки и осуществления этого сложного и одного из самых трудозатратных видов контроля, а также приступить к разработке стандартов внешней проверки бюджетной отчетности ВМО, целевого и эффективного использования средств местных бюджетов и средств, передаваемых местным бюджетам из бюджета города Москвы.

<sup>1</sup> Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2008 году// <http://www.ach.gov.ru/doc/2009/report2008.pdf>

<sup>2</sup> Статья 264.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Для решения этой задачи был заключен государственный контракт с ЗАО «Международный консультативно-правовой центр по налогообложению» (МКПЦН) на проведение научно-исследовательской работы. Автор осуществлял руководство этой работой со стороны КСП Москвы (подготовка технического задания, приемка и апробация результатов работы). Разработка стандартов направлена на унификацию норм, правил и процедур с целью оптимизации механизма управления процессом проведения внешней проверки бюджетной отчетности ВМО и обеспечения качества, эффективности и объективности контрольной деятельности. Кроме того, система стандартов призвана обеспечивать мониторинг и анализ результатов контрольных мероприятий путем объективных оценок уровня качества, а также препятствовать возникновению конфликта интересов проверяемых и проверяющих.

В ходе разработки были решены следующие задачи:

- проведены исследования и анализ существующей нормативной правовой базы, регламентирующей бюджетные процессы в ВМО;
- проведены исследования и анализ локальных нормативных правовых актов ВМО;
- проведены исследования в области стандартизации процедур и правил ГФК в зарубежных странах, анализ нормативных и методических материалов по вопросам осуществления финансового контроля в Российской Федерации, городе Москве и ВМО;
- разработаны методы отбора элементов, подлежащих проверке, приемлемые для целей внешних проверок годовых отчетов об исполнении бюджетов ВМО;
- разработаны стандарты внешней проверки исполнения бюджетов ВМО;
- в качестве приложения к стандартам разработан соответствующий инструментарий, включающий методики и экспертно-аналитические процедуры проверки бюджетной отчетности, учитывающие специфику состава участников бюджетного процесса в ВМО;
- проведена апробация методических рекомендаций и инструментария внешней проверки в режимах камеральной и выездной проверки.

Результатом выполненной работы стала разработка следующих стандартов:

- стандарт «Контрольные полномочия»;
- стандарт «Подготовка и планирование внешней проверки»;
- стандарт «Документирование контрольных мероприятий»;
- стандарт «Оценка риска»;
- стандарт «Определение уровня существенности»;
- стандарт «Определение объема выборки»;
- стандарт «Оценка адресности, целевого характера и эффективности использования бюджетных средств»;
- стандарт «Результат внешней проверки»;
- стандарт «Контроль качества».

Стандарты разработаны в соответствии с требованиями действующего законодательства Российской Федерации, с учетом положений международных стандартов государственного аудита, стандартов ИНТОСАИ.

Инструментарий для проведения внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета включает в себя рабочие таблицы в MS Excel с автоматизированными процедурами проверки годовой отчетности в разрезе контрольных процедур.

Кроме того, разработаны проекты организационных и рабочих документов по подготовке, проведению, оформлению контрольных и аналитических процедур внешней проверки:

- 1) опросный лист;
- 2) программа проведения внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета ВМО города Москвы;
- 3) рабочий документ «Оценка риска»;
- 4) рабочий документ «Расчет уровня существенности, допустимого уровня ошибки и минимальной величины поправки»;
- 5) рабочий документ «Выборка»;

Хотя стандарты разрабатывались, прежде всего, для обеспечения процесса проведения внешних проверок годовых отчетов об исполнении бюджетов ВМО, они могут быть использованы в качестве нормативной и методологической основы для регламентации процесса проведения внешней проверки годовых отчетов об исполнении бюджета города Москвы. Методические рекомендации и рабочие документы представляют собой практический инструментарий для проведения контрольных и аналитических процедур в ходе внешней проверки бюджетной отчетности.

Следует отметить, что проверка достоверности годовой отчетности об исполнении бюджетов 125 внутригородских муниципальных образований (ВМО) за 2009 год проводилась с использованием разработанных на основании методических рекомендаций рабочих документов с автоматизированными процедурами проверки, что позволило существенно сократить временные затраты на проведение контрольных и аналитических процедур, а также максимально исключить влияние человеческого фактора при обработке и анализе данных, проведении арифметических расчетов.

Условиями контракта предусмотрено, что результаты выполненной работы должны быть рассмотрены на заседании Экспертного совета КСП Москвы с участием представителей МКПЦН. В связи с этим мы публикуем в настоящем бюллетене основные результаты выполненной научно-исследовательской работы (НИР)<sup>3</sup> и приглашаем к их обсуждению всех членов Экспертного совета КСП Москвы, а также иных заинтересованных лиц.

Работа выполнена следующими сотрудниками МКПЦН: руководитель темы, заместитель генерального директора Н.А.Малофеева, заместитель директора департамента управленческого консалтинга Н.Ф.Цой, консультант I категории департамента управленческого консалтинга Я.В.Фаворская, консультант II категории департамента управленческого консалтинга И.В.Харитонов, начальник отдела внутреннего контроля Е.В.Сивцова, эксперт отдела внутреннего контроля Д.С.Барин.

Выполнение данной работы было бы невозможно без каждодневного труда всех сотрудников инспекции № 2 КСП Москвы. Необходимый эмпирический материал собирался в течение ряда лет в ходе проведения контрольных мероприятий. Активное участие в разработке конкурсной документации, приемке и апробации материалов приняли начальник инспекции С.М. Серегин, заместитель начальника инспекции А.М. Тышко, начальники отделов В.Г. Опрышко, О.П. Тютвина, заместители начальника отдела Е.М. Кривачева, В.В. Ивашкин.

<sup>3</sup> В связи со значительным объемом материалов, часть стандартов, а также приложений к стандартам, в настоящем бюллетене не публикуется.

**Стандарты внешней проверки бюджетной отчетности  
внутригородских муниципальных образований  
города Москвы, целевого и эффективного  
использования средств местных бюджетов  
и средств, передаваемых местным бюджетам  
из бюджета города Москвы**



## ТЕРМИНЫ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В СТАНДАРТАХ ВНЕШНЕЙ ПРОВЕРКИ

**Аудиторская выборка** – применение аудиторских процедур менее чем ко всем элементам одной статьи отчетности или группы однотипных операций для того, чтобы сформировать или помочь сформировать выводы, касающиеся генеральной совокупности, из которой произведена выборка.

**Аудиторский риск** – это риск выражения проверяющим по результатам проверки ошибочного мнения при оценке достоверности годовой отчетности на предмет наличия (отсутствия) существенных искажений. Аудиторский риск состоит в наличии рисков хозяйственной деятельности объекта проверки, способных повлиять на достоверность отчетности, и риска необнаружения.

**Бюджетный процесс** – регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

**Внешняя проверка** – контрольное мероприятие по проверке исполнения бюджетов внутригородских муниципальных образований города Москвы (далее – ВМО), включающая проверку годовых отчетов об исполнении местных бюджетов, а также целевого и эффективного использования средств местных бюджетов и бюджетных средств города Москвы.

**Внутренняя экспертиза** – процесс в рамках внутреннего контроля качества, включающий проведение правовой, методической и редакционно-лингвистической экспертизы в порядке, установленном локальными нормативными правовыми актами Контрольно-счетной палаты Москвы.

**Выездная проверка** – внешняя проверка, проводимая Контрольно-счетной палатой Москвы по месту нахождения объекта контроля.

**Генеральная совокупность** – полный набор элементов, из которых осуществляется выборка и в отношении которого делаются выводы.

**Главный распорядитель бюджетных средств** – орган местного самоуправления, орган местной администрации, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств (муниципалитет).

**Годовой отчет** – годовая отчетность об исполнении бюджета ВМО, подготовленная в соответствии с требованиями законодательства о бюджете, бюджетном учете и отчетности.

**Государственные полномочия муниципального образования** – установленные Бюджетным кодексом РФ и принятыми в соответствии с ним правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, права и обязанности органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по регулированию бюджетных правоотношений, организации и осуществлению бюджетного процесса.

**Документация** – рабочие документы и материалы, формируемые членами рабочей группы либо получаемые и хранимые в связи с проведением контрольного мероприятия.

**Заключение** – официальный документ, формируемый Контрольно-счетной палатой Москвы по результатам внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета соответствующего ВМО, содержащий мнение Контрольно-счетной палаты Москвы о его

достоверности во всех существенных отношениях. Под достоверностью во всех существенных отношениях понимается степень точности данных годовой отчетности ВМО, которая позволяет пользователям этой отчетности делать правильные выводы о результатах деятельности, финансовом и имущественном положении объекта контроля и принимать базирующиеся на этих выводах обоснованные решения.

**Индикатор выполнения рабочей программы** – измеряемый количественный показатель, характеризующий степень выполнения этапов и достижения целей программы проведения внешней проверки.

**Искажения** – расхождения между представленным в годовой отчетности значениями того или иного показателя и значением, которое требуется в соответствии со стандартами подготовки бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета. Искажения могут являться результатом ошибки или недобросовестных действий.

**Камеральная проверка** – внешняя проверка годовой отчетности, проводимая Контрольно-счетной палатой Москвы без выхода на объект контроля, на основании документов, представленных в соответствии с заключенными соглашениями.

**Качество внешней проверки** – совокупность характеристик внешней проверки, которые соответствуют установленным требованиям и процедурам ее проведения, а также обеспечивают достоверность, объективность и эффективность результатов проверки.

**Контрольные процедуры** – аналитические и прочие процедуры проверки, проводимые в рамках внешней проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов ВМО.

**Неисправленные искажения** – искажения, которые были обнаружены в ходе проверки и не были исправлены.

**Объект контроля (проверки)** – муниципалитет ВМО.

**Отчетный финансовый год** – год, предшествующий текущему финансовому году.

**Получатель бюджетных средств** – орган местного самоуправления, орган местной администрации, бюджетное учреждение, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета.

**Пользователь отчетности** – юридическое или физическое лицо, заинтересованное в получении информации экономического характера об объекте внешней проверки. Внутренние пользователи отчетности ВМО включают в себя руководителей муниципалитетов, муниципальных Собраний; главных распорядителей бюджетных средств и финансовых органов в отношении бюджетной отчетности получателей бюджетных средств. Внешние пользователи отчетности ВМО включают в себя исполнительные органы государственной власти, законодательные (представительные) органы власти, органы финансового контроля, а также иные заинтересованные государственные органы, контрагентов объекта контроля.

**Проверяющий** – член рабочей группы.

**Равномерность исполнения бюджета** – показатель, характеризующий отклонение процента исполнения кассовых расходов бюджета в текущем месяце (квартале, году) от среднемесячного (квартального, годового).

**Риск необнаружения** – это риск того, что выполненные проверяющим контрольные (аналитические) процедуры не позволят обнаружить искажения бюджетной отчетности, существенные по отдельности или в совокупности с другими искажениями.

**Риск хозяйственной деятельности** – это риск, возникающий в результате событий, обстоятельств, действий или бездействия, которые могут отрицательно повлиять на способность объекта контроля придерживаться стратегии и достигать целей своей деятельности, или риск в результате определения ненадлежащих целей и стратегии.

**Руководитель контрольного мероприятия (внешней проверки)** – уполномоченное должностное лицо Контрольно-счетной палаты Москвы, ответственное за проведение внешней проверки, осуществляющее ее организацию и общее руководство.

**Стратификация** – процесс деления генеральной совокупности на страты (подмножества), каждая из которых представляет собой группу элементов выборки со сходными характеристиками (например, в разрезе счетов аналитического учета (субсчетов), подвидов хозяйственных операций и т.п.).

**Существенный риск** – выявленный и оцененный риск существенного искажения отчетности, нецелевого или неэффективного использования бюджетных средств, который, по мнению аудитора, требует особого рассмотрения.

**Финансовый орган муниципальных образований** – орган (должностные лица) местных администраций муниципальных образований, осуществляющий составление и организацию исполнения местных бюджетов.

**Члены рабочей группы** – сотрудники Контрольно-счетной палаты Москвы, привлеченные специалисты, независимые эксперты, участвующие во внешней проверке.

**Экстраполяция** – распространение выводов, полученных при проверке выбранных элементов, к их генеральной совокупности.

**Элементы выборки** – индивидуальные элементы, отражаемые в учете и составляющие генеральную совокупность. Например, однотипные первичные документы, отдельные записи в выписках из лицевого счета (реестре платежей), обороты (остатки) по счетам бюджетного учета.

## СОКРАЩЕНИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В СТАНДАРТАХ ВНЕШНЕЙ ПРОВЕРКИ

АД – администратор доходов бюджета.

АС – автоматизированная система.

ВМО города Москвы – внутригородское муниципальное образование города Москвы.

ГРБС – главный распорядитель бюджетных средств.

КОСГУ – классификация операций сектора государственного управления.

КСП Москвы – Контрольно-счетная палата Москвы.

ПБС – получатель бюджетных средств.

СМК – система менеджмента качества.

Соглашение – соглашение об осуществлении внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета ВМО.

## СТАНДАРТ «КОНТРОЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ»

### 1. Общие положения

**1.1.** Настоящий стандарт разработан в рамках заключенных Соглашений об осуществлении внешней проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов ВМО, в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, Законом города Москвы от 10.09.08 №39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве», Законом города Москвы от 01.11.95 № 23-73 «О Контрольно-счетной палате Москвы», Регламентом Контрольно-счетной палаты Москвы, инструкциями и методическими реко-

мендациями, утвержденными приказом Председателя Контрольно-счетной палаты Москвы, с учетом положений международных стандартов государственного аудита.

**1.2.** Целью стандарта является оптимизация механизма управления процессом проведения внешней проверки исполнения бюджетов ВМО, повышение качества и эффективности государственного финансового контроля.

**1.3.** Задачами стандарта являются определение принципов, правил и процедур проведения внешней проверки исполнения бюджетов ВМО, включающей проверку годовых отчетов об исполнении местных бюджетов, а также целевого и эффективного использования средств местных бюджетов и бюджетных средств города Москвы.

**1.4.** Сфера применения стандарта.

Стандарт является нормативным документом, устанавливающим основные критерии и общую систему целенаправленных, систематических и сбалансированных шагов или действий, которым должны следовать члены рабочей группы при проведении внешней проверки.

Стандарт является обязательным для исполнения всеми сотрудниками Контрольно-счетной палаты Москвы, привлеченными специалистами и независимыми экспертами, участвующими в проведении внешней проверки исполнения бюджетов ВМО.

## **2. Цели и задачи внешней проверки**

**2.1.** Целью проведения внешней проверки годового отчета об исполнении местного бюджета является выражение мнения о достоверности годовой отчетности ВМО города Москвы, соответствии порядка ведения бюджетного учета законодательству Российской Федерации и подготовка заключения на годовой отчет об исполнении бюджета.

**2.2.** Основными задачами проведения внешней проверки является:

- проверка соблюдения требований к порядку составления и представления годовой отчетности об исполнении местного бюджета;
- выборочная проверка соблюдения требований законодательства по организации и ведению бюджетного учета;
- проверка и анализ исполнения местного бюджета по данным годового отчета, выявление нарушений и отклонений в процессах формирования и исполнения бюджета, своевременное предупреждение факторов, способных негативно повлиять на реализацию бюджетного процесса в ВМО города Москвы;
- решение прочих контрольных и экспертно-аналитических задач, направленных на совершенствование бюджетного процесса в целом.

## **3. Общие принципы и требования к проведению внешней проверки**

**3.1.** Ответственность за подготовку и представление годового отчета об исполнении бюджета ВМО города Москвы несет руководство объекта проверки. Проверяющий несет ответственность за формулирование и выражение мнения о достоверности представленной на проверку отчетности.

**3.2.** При проведении внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета ВМО города Москвы члены рабочей группы должны руководствоваться нормами бюджетного законодательства Российской Федерации и города Москвы, условиями Соглашения о проведении внешней проверки, принципами деятельности КСП Москвы.

**3.3.** Проверяющий в ходе проведения контрольного мероприятия, а также при его планировании должен проявлять профессиональный скептицизм и критически оценивать весомость полученных в ходе проверки доказательств, внимательно изучать доказательства, которые противоречат каким-либо документам или заявлениям руководства объекта контроля либо ставят под сомнение достоверность таких документов или заявлений.

**3.4.** Профессиональный скептицизм следует проявлять, чтобы, в частности, не сделать неоправданных обобщений при подготовке выводов, не использовать ошибочные допущения при определении формы проведения проверки, временных рамок и объема контрольных процедур, а также при оценке их результатов. Проверяющий должен понимать, что устные и письменные заявления руководства не являются заменой необходимости получить достаточные надлежащие доказательства для подготовки разумных выводов, на которых можно было бы базировать мнение о достоверности годового отчета во всех существенных отношениях.

**3.5.** Проверяющий должен обеспечить разумную уверенность в том, что рассматриваемая в целом годовая отчетность об исполнении местного бюджета не содержит существенных искажений.

**3.6.** Ограничения, влияющие на возможность обнаружения существенных искажений годовой отчетности, имеют место в силу следующих причин:

- внешняя проверка осуществляется в основном на камеральном уровне;
- в ходе проверки применяются выборочные методы;
- система бухгалтерского учета и внутреннего контроля подвержена влиянию человеческого фактора;
- преобладающая часть доказательств лишь предоставляет доводы в подтверждение определенного вывода, а не носит исчерпывающего характера;
- работа проверяющего в части сбора доказательств и формирования выводов по результатам контрольного мероприятия основывается на его профессиональном суждении.

**3.7.** Объем контрольного мероприятия определяется перечнем и характером контрольных процедур, которые необходимы для достижения цели внешней проверки при заданных обстоятельствах.

**3.8.** Перечень контрольных процедур определяется в соответствии с Программой проведения внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета ВМО города Москвы конкретно для каждого объекта контроля.

**3.9.** Для проведения контрольного мероприятия КСП Москвы вправе привлекать независимых специалистов (экспертов) в установленном Регламентом и иными локальными нормативными актами КСП Москвы порядке.

При использовании результатов работы привлеченного специалиста/эксперта должно быть обеспечено получение достаточных надлежащих доказательств того, что такая работа отвечает целям контрольного мероприятия. Такие доказательства могут быть получены посредством установления для привлеченного специалиста/эксперта технического задания, как правило, в письменной форме, и сравнения фактически достигнутых результатов.

Ответственность за формирование выводов по результатам внешней проверки в разрезе каждого объекта контроля несут должностные лица КСП Москвы. Недопустимо разделение ответственности должностных лиц КСП Москвы и привлеченных специалистов/экспертов.

**3.10.** В процессе реализации контрольных полномочий руководитель контрольного мероприятия, руководитель рабочей группы и члены рабочей группы должны строить взаимоотношения с руководством и представителями (должностными лицами) объекта проверки на основе взаимного уважения.

При общении с руководством и должностными лицами объекта внешней проверки членам рабочей группы следует придерживаться общепринятых моральных норм, а также руководствоваться принципами профессиональной этики, изложенными в соответствующих положениях стандарта внешней проверки «Контроль качества».

**3.11.** Проведение контрольного мероприятия подлежит документированию.

**3.12.** Порядок организации делопроизводства, ограничение доступа к информационным ресурсам и отчетам, а также ответственность за несоблюдение установленных требований регламентируется Инструкцией по работе с документами в КСП Москвы, стандартом внешней проверки «Документирование контрольных мероприятий» и является обязательным для всех членов рабочей группы.

Требования к рабочей документации, оформлению результатов внешней проверки предусмотрены положениями соответственно стандартов «Документирование контрольных мероприятий» и «Результат внешней проверки».

**3.13.** Члены рабочей группы несут ответственность за сохранность документов и конфиденциальность полученной в ходе контрольного мероприятия информации.

#### **4. Формы и методы проведения контрольного мероприятия**

**4.1.** Виды (формы) контрольного мероприятия.

Внешняя проверка годового отчета об исполнении местного бюджета в разрезе объектов контроля может проводиться на камеральном и выездном уровне.

Под камеральной проверкой понимается проведение контрольного мероприятия на основании представленных объектом проверки документов (информации) без выхода на объект проверки.

Выездная проверка проводится непосредственно по месту нахождения объекта контроля.

Решение о форме проведения контрольного мероприятия принимается на подготовительном этапе проверки в соответствии с положениями стандарта «Подготовка и планирование внешней проверки».

**4.2.** Методы проведения внешней проверки:

- сплошная проверка;
- выборочная проверка (отбор отдельных элементов).

Определение метода проведения контрольного мероприятия зависит от результатов предварительного изучения деятельности, оценки надежности системы внутреннего контроля, рисков хозяйственной деятельности объекта проверки в соответствии с положениями стандарта внешней проверки «Оценка риска», а также возможностей организационного, материально-технического и кадрового обеспечения КСП Москвы.

На камеральном уровне внешняя проверка годового отчета об исполнении бюджета ВМО города Москвы осуществляется в разрезе всех форм годовой отчетности, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ, в отношении которых формируется заключение о достоверности годового отчета.

При проведении выездной проверки, как правило, применяется выборочный метод. Сплошной проверке в рамках выездного контрольного мероприятия могут подлежать дан-

ные об отдельных финансово-хозяйственных операциях, остатки по отдельным счетам бюджетного учета, существенным по величине (стоимости) и их характеру либо подверженным риску или по которым ранее были выявлены ошибки (нарушения).

Порядок отбора элементов, подлежащих проверке, регламентирован стандартом «Определение объема выборки».

**4.3.** Контрольные процедуры, проводимые при внешней проверке, делятся по характеру используемого материала (информации) на документальные и фактические.

Документальная проверка проводится на основе первичных учетных документов, регистров бюджетного учета, бюджетных смет и расчетов к ним, отчетности, нормативной и другой документации, подлежащей предоставлению объектом проверки. К основным приемам документальной проверки относятся:

- формальная и арифметическая проверка документов (точность заполнения бланков и регистров учета, наличие в них необходимых реквизитов, а также подсчет сумм и итогов);
- встречная проверка документов или записей (в том числе логическая проверка – определение объективной возможности и необходимости совершения операции, определение реальной взаимосвязи событий);
- юридическая, экономическая и финансовая экспертиза совершенных хозяйственных операций;
- приемы экономического анализа (сравнения, сопоставления, ретроспективный анализ показателей отчетности и т.д.);
- технико-экономические расчеты.

К приемам фактической проверки относятся:

- участие в инвентаризации объектов основных фондов, материальных ценностей и денежных средств, имущества, переданного объекту проверки для реализации государственных полномочий, полноты оприходования и корректности списания активов и т.д.;
- экспертная оценка фактического объема и качества оказываемых муниципальных услуг;
- визуальное наблюдение путем обследования помещений (например, контрольный обмер выполненных строительно-монтажных, ремонтных работ и т.п.);
- проверка соблюдения трудовой и финансовой дисциплины и др.

На камеральном уровне осуществляется документальная проверка на основании представленной объектом проверки, а также полученной из внешних источников документации (информации).

При выездной проверке возможно применение документальных и фактических контрольных процедур.

## **5. Порядок проведения контрольного мероприятия**

**5.1.** Контрольное мероприятие по проведению внешней проверки подлежит планированию.

**5.2.** Порядок подготовки к контрольному мероприятию регламентируется положениями стандарта «Подготовка и планирование внешней проверки».

**5.3.** При планировании контрольного мероприятия учитываются:

- установленные законодательством сроки подготовки бюджетной отчетности и формирования заключения на годовой отчет об исполнении бюджета ВМО города Москвы;

- степень обеспеченности КСП Москвы ресурсами (трудовыми, материальными и финансовыми);
- квалификация и опыт работы;
- профессиональная компетентность и опыт членов рабочей группы, планируемых к участию в контрольном мероприятии и др.

5.4. На этапе подготовки к проведению внешней проверки осуществляются следующие процедуры:

- определение объектов контроля;
- формирование и направление в адрес объектов контроля и другим сторонним организациям (в том числе органам государственной власти) запросов информации и документов, необходимых для проведения проверки;
- определение состава рабочей группы и ответственных исполнителей в разрезе объектов проверки;
- подбор и анализ нормативной базы и прочей информации по вопросам деятельности объекта проверки, предмету контрольного мероприятия;
- изучение деятельности объектов контроля, оценка рисков хозяйственной деятельности (включая оценку надежности системы внутреннего контроля), определение уровня существенности (стандарт внешней проверки «Определение уровня существенности»);
- сбор, предварительная проверка, анализ и систематизация материалов, поступивших по запросам;
- определение формы контрольного мероприятия, перечня контрольных процедур в разрезе ВМО города Москвы на основе анализа рисков, ретроспективного анализа отчетности, оценки надежности системы внутреннего контроля;
- ввод в АС «Документооборот и делопроизводство» данных по организации и подготовке контрольного мероприятия.

5.5. Информационной основой для проведения внешней проверки исполнения бюджетов ВМО города Москвы являются материалы (документы, информации), представляемые объектом контроля, а также полученные по запросам КСП Москвы из внешних источников, а именно:

- Положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в ВМО;
- решения муниципального Собрании о местном бюджете на соответствующий финансовый год (с приложениями о расходах бюджета по разделам бюджетной классификации), о внесении изменений в местный бюджет;
- муниципальные правовые акты по вопросам исполнения местного бюджета;
- сводная бюджетная роспись (с учетом внесенных изменений);
- бюджетные сметы главного распорядителя и получателей средств местного бюджета с учетом внесенных изменений;
- уведомления о бюджетных ассигнованиях на период действия утвержденного бюджета и уведомления об изменении объемов бюджетных ассигнований;
- годовой отчет о расходах и численности работников органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований (ф. 14МО);
- проект решения муниципального Собрании об исполнении местного бюджета за отчетный финансовый год;
- годовая бюджетная отчетность об исполнении бюджета получателей бюджетных средств, главного распорядителя бюджетных средств и финансового органа;



- регистры бюджетного учета муниципалитета как получателя бюджетных средств и администратора доходов бюджета, финансового органа (главная книга и/или другие регистры бюджетного учета);
- регистры бюджетного учета получателей бюджетных средств (главная книга и/или другие регистры бюджетного учета);
- реестр государственных контрактов;
- реестр закупок, осуществленных без заключения государственных контрактов;
- опросный лист;
- реестр проведенных платежей (представляемый органом казначейства);
- реестр расходных обязательств (уточненный по состоянию на 31 декабря отчетного финансового года);
- среднесрочный финансовый план.
- отчеты об использовании субвенций;
- информация о проведенных внешних контрольных мероприятиях, суммах выявленных нарушений и недостатков и принятых мерах по их устранению (за исключением проверок, проводимых КСП Москвы);
- уведомления по расчетам между бюджетами по межбюджетным кредитам;
- прочая информация, необходимая для проведения контрольного мероприятия.

**5.6.** Непосредственно проведение контрольных процедур начинается с момента получения от объекта проверки годовой отчетности об исполнении бюджета и прочей информации, необходимой для проведения контрольного мероприятия.

**5.7.** Перечень контрольных процедур определяется на этапе подготовки к внешней проверке и может корректироваться в ходе мероприятия с целью получения достаточных надлежащих доказательств, необходимых для формулирования обоснованных выводов и формирования заключения на годовой отчет об исполнении бюджета ВМО города Москвы.

**5.8.** Доказательства – информация, полученная при проведении контрольного мероприятия, и результат ее анализа, которые подтверждают выводы, сделанные по результатам этого мероприятия.

**5.9.** Достаточность представляет собой количественную меру доказательств и предполагает обеспечение уверенности в правильности сделанных выводов по результатам проведения контрольного мероприятия.

**5.10.** Надлежащими считаются доказательства, подтверждающие выводы, сделанные по результатам контрольного мероприятия. Надлежащий характер представляет собой качественную сторону доказательств.

**5.11.** Доказательствами при проведении внешней проверки исполнения бюджетов ВМО города Москвы являются:

- первичные учетные документы;
- регистры бухгалтерского учета;
- бюджетная, статистическая и иная отчетность;
- результаты процедур контроля (которые и проведены в ходе контрольного мероприятия), оформленных рабочими документами в соответствии с положениями настоящего стандарта и стандарта «Документирование контрольных мероприятий»;
- заключения экспертов;
- письменные заявления и разъяснения руководителя и должностных лиц объектов внешней проверки;
- документы и сведения, полученные из других достоверных источников (органы казначейства и др.).

**5.12.** Проверяющему необходимо получить письменные заявления и разъяснения от руководства объекта проверки по всем вопросам, являющимся существенными для целей контрольного мероприятия, если предполагается, что получить достаточные надлежащие доказательства другим путем не представляется возможным.

Заявления и разъяснения должны быть оформлены в письменном виде с указанием необходимой информации, даты, должности и фамилии, имени, отчества составителя и содержать его подпись.

Если заявления и разъяснения руководства объекта проверки противоречат другим полученным в ходе проверки доказательствам, необходимо исследовать причины расхождений и в случае необходимости критически оценить надежность заявлений и разъяснений руководства объекта проверки по аналогичным или другим вопросам.

**5.13.** В случае если выявленные в ходе проведения внешней проверки нарушения, по мнению руководителя рабочей группы, содержат в себе признаки состава преступления и имеется необходимость принять срочные меры для пресечения противоправных действий, руководитель рабочей группы незамедлительно письменно информирует об этом руководителя контрольного мероприятия.

**5.14.** В случае представления информации ненадлежащего вида, непредставления информации или представления ее в неполном объеме составляется акт по факту непредставления сведений по запросу КСП Москвы по форме приложения к Инструкции по организации и проведению контрольных мероприятий КСП Москвы, утвержденной приказом Председателя КСП Москвы.

**5.15.** В ходе проведения выездной внешней проверки запросы дополнительной информации осуществляются в оперативном режиме. В случае непредставления или преднамеренной задержки в представлении информации запросы оформляются в письменном виде с указанием даты и времени запроса, а также отметкой о получении запроса представителями объекта внешней проверки.

**5.16.** Оценка надежности доказательств основывается на следующем:

- доказательства, полученные из внешних источников (в том числе органов государственной власти), как правило, более надежны, чем доказательства, полученные от объекта контроля;
- надежность доказательств, полученных от объекта контроля, тем выше, чем качественнее система бюджетного учета и выше оценка системы внутреннего контроля объекта проверки;
- доказательства, полученные непосредственно проверяющим, более надежны, чем доказательства, полученные от объекта внешней проверки;
- доказательства в документальной форме и письменные заявления более надежны, чем доказательства и заявления в устной форме;
- устные и письменные заявления и разъяснения руководства и должностных лиц объекта проверки не являются заменой достаточных надлежащих надежных доказательств.

**5.17.** Доказательства более надежны, если они получены из разных источников, имеют идентичное или разное содержание, но при этом не противоречат друг другу. В таких случаях обеспечивается более высокая степень уверенности в выводах, сделанных в ходе контрольного мероприятия, по сравнению с той, которая имела бы место при рассмотрении доказательств по отдельности.

Если доказательства, полученные из одного источника, не соответствуют доказательствам, полученным из другого источника, проверяющий должен определить допол-

нительные контрольные процедуры, необходимые для выяснения причин такого несоответствия.

5.18. Достаточность, надлежащий характер и надежность доказательств должны сопоставляться с расходами и трудозатратами, связанными с получением таких доказательств. Однако сложность получения конкретного доказательства и связанные с этим расходы и трудозатраты не являются основанием для отказа от получения данного доказательства.

5.19. Количественная и качественные характеристики доказательств, полученных в ходе реализации контрольных полномочий, влияют на формирование профессионального мнения проверяющего и выдачу заключения на годовой отчет в порядке, предусмотренном стандартом «Результат внешней проверки».

5.20. Проверяющий получает доказательства путем выполнения соответствующих контрольных процедур.

5.21. Контрольные процедуры могут выполняться в форме инспектирования, наблюдения, пересчета, аналитических процедур с использованием приемов документальной и фактической проверки.

5.22. Инспектирование представляет собой изучение записей, документов и/или материальных активов.

5.23. В ходе инспектирования записей и документов проверяющий получает доказательства различной степени надежности в зависимости от их характера и источника, а также от надежности средств внутреннего контроля, применяемых объектом проверки.

5.24. Целью инспектирования материальных активов является получение достоверных доказательств относительно их существования.

5.25. Наблюдение (визуальный осмотр, участие в инвентаризации) представляет собой отслеживание процесса или процедуры, выполняемой другими лицами (например, наблюдение за пересчетом материальных запасов, осуществляемым сотрудниками объекта контроля, наблюдение за процедурами внутреннего контроля, по которым не остается документальных свидетельств).

5.26. Пересчет представляет собой проверку точности арифметических расчетов, произведенных объектом контроля, либо выполнение проверяющим расчетов самостоятельно.

5.27. Аналитические процедуры представляют собой анализ и оценку полученной информации, исследование важнейших финансовых и экономических показателей объекта контроля с целью выявления необычных (нетиповых) и/или неправильно отраженных в бюджетном учете хозяйственных операций и предпосылок их возникновения.

5.28. В зависимости от формы контрольного мероприятия (камеральная или выездная проверка) различают виды контрольных процедур.

5.29. Процедуры, осуществляемые при проведении камеральной проверки, предусматривают:

5.29.1. проверку порядка организации и реализации бюджетного процесса в ВМО города Москвы:

1) проверку соблюдения требований Бюджетного кодекса РФ, законодательства города Москвы, муниципальных правовых актов, регламентирующих бюджетный процесс (формирование и исполнение бюджета, сводной бюджетной росписи, бюджетных смет участников бюджетного процесса, уведомлений о бюджетных ассигнованиях);

2) анализ исполнения местного бюджета за отчетный финансовый год (порядок внесения изменений в бюджетную роспись, структура доходной и расходной частей местного бюджета, соответствие показателей исполнения бюджета плановым показателям);

3) анализ выявленных нарушений и недостатков по характеру, существенности (качественной и количественной) и причинам их возникновения;

**5.29.2.** проверку годовой отчетности об исполнении бюджета ВМО города Москвы на:

1) соответствие порядка подготовки годовой отчетности (по форме и полноте представления) требованиям законодательства о бюджетной отчетности;

2) соответствие показателей отчетности данным представленным объектом контроля бюджетных регистров, правильности представления и раскрытия информации об активах и обязательствах, финансово-хозяйственных операциях в бюджетной отчетности (достоверность показателей годового отчета);

3) корректность формирования сводной отчетности, консолидации показателей, а именно правильность суммирования одноименных показателей форм бюджетной отчетности ПБС, главного распорядителя бюджетных средств и финансового органа по соответствующим строкам и графам, исключение в установленном порядке взаимосвязанных показателей по консолидируемым позициям;

4) проверку соблюдения контрольных соотношений (арифметических увязок) между показателями различных форм отчетности и пояснительной записки;

**5.29.3.** проведение прочих контрольных (аналитических) процедур, в том числе по результатам камеральной проверки:

1) анализ структуры дебиторской и кредиторской задолженности на начало и конец отчетного периода, причин и сроков их возникновения;

2) анализ структуры расходов бюджета, их соответствия кодам бюджетной классификации;

3) анализ соблюдения методологии бюджетного учета, формирования бюджетных регистров;

4) анализ выявленных нарушений и недостатков по характеру, существенности (качественной и количественной) и причинам их возникновения.

**5.30.** Процедуры, осуществляемые при проведении выездной проверки, предусматривают применение приемов как документальной, так и фактической проверки.

Выездная проверка основывается на проведении экспертизы первичных учетных документов, регистров бюджетного учета, бюджетной отчетности объекта внешней проверки.

При выездной проверке могут осуществляться следующие контрольные процедуры (помимо процедур, перечисленных в п. 5.29 настоящего стандарта):

1) экспертиза правоустанавливающих документов и договоров;

2) анализ существующего порядка организации и ведения бюджетного учета, оценка надежности средств внутреннего контроля;

3) выборочная сверка данных бюджетного учета с данными бюджетных регистров и показателями годовой отчетности;

4) выборочная проверка правомерности и порядка отражения в учете и отчетности показателей финансово-хозяйственных операций, активов и обязательств (по полноте и обоснованности, правильности отнесения к соответствующему периоду, соответствия данных учета данным первичной документации и др.);

5) проверка оформления результатов инвентаризации активов и обязательств и соответствия их данным учета и отчетности (инвентаризационные описи, акты сверки расчетов с дебиторами и кредиторами и др.);

6) проверка и анализ нетиповых финансово-хозяйственных операций, бюджетных записей, корректирующих проводок в учете и их документальной обоснованности;

7) выборочная проверка целевого и эффективного использования ресурсов, анализ исполнения доходов и расходов местного бюджета (в том числе средств города Москвы и имущества, выделяемого на реализацию переданных государственных полномочий) в соответствии с положениями стандарта внешней проверки «Оценка адресности, целевого характера и эффективности использования бюджетных средств»;

8) проведение визуального осмотра (наблюдения), выборочной инвентаризации, контрольных замеров и т.п.;

9) анализ материалов по результатам внешних контрольных мероприятий, проводившимся уполномоченными контрольными органами на объекте проверки, и принятых по их результатам мер;

10) проверка соблюдения требований по размещению заказов на поставку товаров, выполнения работ, оказание услуг для муниципальных нужд.

**5.31.** Методические рекомендации по проведению внешней проверки годового отчета об исполнении местных бюджетов на камеральном и выездном уровне представлены в виде детальных схем в приложениях к настоящему стандарту.

**5.32.** По окончании проведения контрольных и аналитических процедур члены рабочей группы должны:

- оформить аналитические записки по каждому объекту проверки (отчет по результатам проведенного мероприятия с подробным описанием выявленных нарушений (искажений));
- сформулировать выводы по результатам проверки в разрезе каждого объекта контроля и подготовить соответствующее заключение на годовой отчет;
- согласовать результаты внешней проверки с руководством объекта контроля;
- ввести в АС «Документооборот и делопроизводство» данные по результатам контрольного мероприятия;
- сформировать дело по результатам контрольного мероприятия в разрезе ВМО и передать материалы проверки в архив КСП Москвы.

**5.33.** По итогам обобщения результатов контрольного мероприятия формируется Сводная аналитическая таблица по результатам внешней проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов ВМО за соответствующий период в разрезе объектов контроля и административных округов города Москвы, которая должна содержать информацию об объеме проверенных средств, фактах искажения отчетности, видах и объеме выявленных недостатков и нарушений.

## **6. Контроль осуществления внешней проверки**

**6.1.** В ходе контрольного мероприятия должен осуществляться контроль за работой членов рабочей группы и ее результатами. Порядок осуществления контроля качества проведения внешней проверки годового отчета об исполнении местных бюджетов ВМО города Москвы регламентирован стандартом внешней проверки «Контроль качества».

**6.2.** Контроль в ходе контрольного мероприятия осуществляется для достижения цели этого мероприятия и обеспечения надлежащего качества работы членов рабочей группы.

**6.3.** Контроль в ходе контрольного мероприятия осуществляется руководителем контрольного мероприятия, руководителем рабочей группы, а также более опытными членами рабочей группы в отношении работы менее опытных членов рабочей группы.

**6.4.** Руководитель рабочей группы несет персональную ответственность за составление и полноту выполнения программы контрольного мероприятия, организацию (координацию) действий членов рабочей группы.

**6.5.** Координация действий членов рабочей группы предполагает выполнение следующих процедур:

- распределение обязанностей, полномочий и ответственности между членами рабочей группы;
- инициирование и проведение рабочих совещаний, обсуждений на этапе планирования, осуществления проверки и подведения итогов контрольного мероприятия, обмен информацией и опытом;
- мониторинг и контроль за реализацией программы внешней проверки.

**6.6.** Для контроля за ходом выполнения рабочей программы проверки руководителем рабочей группы могут использоваться индикаторы полноты выполнения программы контрольного мероприятия.

**6.7.** При разработке системы индикаторов следует руководствоваться принципом минимизации количества отчетных показателей и действий руководителя рабочей группы при обеспечении полноты информации и своевременности ее представления.

**6.8.** При выборе показателей (индикаторов) предпочтение должно отдаваться показателям конечных результатов деятельности (непосредственное выполнение или невыполнение пункта программы проведения проверки).

## **СТАНДАРТ «ПОДГОТОВКА И ПЛАНИРОВАНИЕ ВНЕШНЕЙ ПРОВЕРКИ»**

### **1. Общие положения**

**1.1.** Настоящий стандарт разработан в рамках заключенных соглашений об осуществлении внешней проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов ВМО в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, Законом города Москвы от 10.09.08 №39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве», Законом города Москвы от 01.11.95 № 23-73 «О Контрольно-счетной палате Москвы», Регламентом Контрольно-счетной палаты Москвы, инструкциями и методическими рекомендациями, утвержденными приказами Председателя КСП Москвы, с учетом положений международных стандартов государственного аудита ИНТОСАИ.

**1.2.** Целью настоящего стандарта является определение единых требований к процедурам подготовки и планирования внешней проверки, разработка общей стратегии и подхода к ожидаемому характеру, срокам проведения и объему контрольных мероприятий (процедур), обеспечение правомерного, своевременного, обоснованного, качественного, результативного и эффективного осуществления контроля. Стандарт призван обеспечить унифицированный подход к организации подготовки и планирования проведения контрольных мероприятий.

**1.3.** Сфера применения стандарта.

Стандарт является обязательным для исполнения всеми сотрудниками Контрольно-счетной палаты Москвы, привлеченными специалистами и независимыми экспертами, участвующими в проведении внешней проверки исполнения бюджетов ВМО.

## 2. Подготовка и планирование внешней проверки

**2.1.** Внешняя проверка осуществляется в соответствии с планом работы КСП Москвы на основании Распоряжения Председателя КСП Москвы о проведении контрольного мероприятия.

**2.2.** План-задание контрольного мероприятия составляется руководителем контрольного мероприятия и устанавливает цель, предмет, перечень объектов внешней проверки, проверяемый период, основные задачи внешней проверки. План-задание контрольного мероприятия утверждается Председателем КСП Москвы в составе приложений к Распоряжению о проведении внешней проверки. Распоряжением о проведении внешней проверки определяется также:

- руководитель внешней проверки;
- состав рабочей группы;
- список ответственных исполнителей за проведение проверок и подготовку итоговых документов;
- порядок проведения контрольного мероприятия на объектах проверок;
- срок проведения проверки.

**2.3.** В случае проведения выездной внешней проверки в адрес руководства объекта внешней проверки направляется уведомление, оформленное в соответствии с Инструкцией по организации и проведению контрольных мероприятий КСП Москвы.

**2.4.** Уведомление должно содержать: сведения о наименовании проверки, ссылку на соответствующую статью нормативного акта и пункт плана работы, фамилию, имя, отчество руководителя контрольного мероприятия, персональный состав рабочей группы, проводящей проверку, сведения о привлеченных специалистах и/или экспертах, даты начала и окончания проверки, указания о необходимости организационного и материально-технического обеспечения для организации работы на объекте проверки.

**2.5.** Процедуры подготовки и проведения контрольного мероприятия осуществляются в соответствии с Программой проведения внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета ВМО города Москвы.

**2.6.** Программа проведения проверки разрабатывается детально для конкретного контрольного мероприятия, содержит сведения о направлениях, видах и последовательности процедур внешней проверки.

**2.7.** Программа внешней проверки предусматривает описание перечня контрольных процедур как для камеральной, так и для выездной проверки.

**2.8.** Программа проведения внешней проверки подлежит экспертизе на актуальность и в случае необходимости корректировке (уточнению) перед каждой внешней проверкой годового отчета об исполнении бюджета ВМО города Москвы.

**2.9.** Целью планирования контрольного мероприятия является обеспечение качественного и своевременного выполнения работ с оптимальными затратами.

**2.10.** Задачами планирования являются:

- определение объектов контроля;
- определение видов и порядка проведения контрольного мероприятия, перечня необходимых контрольных процедур, методов проверки;
- определение объема кадрового и материально-технического обеспечения процесса проведения внешней проверки (с учетом привлечения независимых специалистов и экспертов);

- формирование рабочей группы и распределение обязанностей в разрезе ответственных исполнителей;
- определение сроков осуществления процедур подготовки, проведения и оформления результатов внешней проверки.

**2.10.1.** Перечень объектов контроля определяется согласно поступившим в КСП Москвы обращениям руководителей муниципальных собраний и муниципалитетов ВМО города Москвы (на основании заключенных Соглашений).

**2.10.2.** Состав рабочей группы, распределение объектов проверки и обязанностей между членами рабочей группы осуществляется в зависимости от масштабов деятельности каждого объекта проверки, профессиональной подготовки, опыта работы специалистов и других факторов.

Указанные процедуры осуществляются руководителем рабочей группы по согласованию с руководителем контрольного мероприятия.

**2.10.3.** Сроки выполнения отдельных контрольных процедур конкретизируются в разрезе объектов проверки.

**2.10.4.** Запросы документов для проведения внешней проверки, а также прочей информации, необходимой для понимания деятельности объекта контроля, анализа рисков (в том числе рисков системы внутреннего контроля), определения объемов и форм проведения контрольных процедур, формируются и направляются в адрес ВМО города Москвы после утверждения плана работы КСП.

Сроки запроса и анализа информации (документации) определяются Программой проведения внешней проверки.

Перечень информации (документации), запрашиваемой непосредственно в ВМО города Москвы, включает:

- документы, состав которых определен Соглашением;
- Опросный лист и иную разъясняющую информацию, необходимую для проведения внешней проверки.

При необходимости в рамках проведения внешней проверки формируются дополнительные письменные запросы сторонним организациям, органам государственной власти города Москвы (Департамент финансов города Москвы, инспекции Управления Федеральной налоговой службы (ФНС) России по городу Москве и др.) на предоставление информации, необходимой для проведения контрольного мероприятия.

Запрос информации осуществляется в порядке, определенном Инструкцией по организации и проведению контрольных мероприятий КСП Москвы, в сроки, установленные Программой проведения внешней проверки. В запросах указываются сроки предоставления документов.

**2.10.5.** Членами рабочей группы помимо запрашиваемой информации производится мониторинг нормативной базы, касающейся деятельности объектов проверки, анализ результатов и материалов предшествующих контрольных мероприятий, подбор и изучение прочей информации, позволяющей дать более четкое понимание деятельности объектов проверки, факторах, способных негативно повлиять на результаты исполнения бюджета ВМО города Москвы.

**2.10.6.** Производится анализ рисков, присущих деятельности объекта контроля, в том числе рисков системы внутреннего контроля, способных негативно повлиять на достоверность данных годового отчета об исполнении местного бюджета, качество организации и реализации бюджетных процессов.



Определение, классификация и оценка рисков осуществляются в соответствии с положениями стандарта «Оценка риска».

Оценка системы внутреннего контроля и выявление зон хозяйственного риска осуществляются членами рабочей группы для определения формы контрольного мероприятия (камеральная или выездная проверка), объемов и перечня контрольных процедур.

Предварительная оценка системы внутреннего контроля производится на основании анализа заполненных объектами контроля бланков Опросного листа.

Опросный лист содержит перечень вопросов к руководству и должностным лицам объекта контроля и направляется в адрес объекта контроля вместе с запросом на предоставление пакета документов. Бланк Опросного листа направляется в адрес объекта контроля в электронном виде либо на бумажном носителе.

Перед каждой внешней проверкой годовых отчетов об исполнении бюджетов ВМО города Москвы Опросный лист подлежит экспертизе на актуальность.

Сроки предоставления заполненных бланков Опросных листов должны предшествовать установленным срокам предоставления объектами проверки годовой отчетности об исполнении бюджета.

Предварительно сбор Опросных листов может осуществляться членами рабочей группы с использованием телекоммуникационных средств связи (электронной почты, факсимильной связью). В данном случае оригинал заполненного Опросного листа с подписями руководителя и ответственных исполнителей муниципалитета представляется вместе с общим пакетом документов.

**2.10.7.** По мере поступления материалов производится их сбор, предварительная проверка (на предмет полноты представления информации) и систематизация.

**2.10.8.** На основании полученной информации и результатов предварительных аналитических процедур определяются (корректируются) формы проведения контрольного мероприятия (камеральная или выездная проверка), перечень контрольных процедур в разрезе объектов контроля, уровень существенности.

Расчет уровня существенности осуществляется в соответствии с положениями стандарта «Определение уровня существенности».

**2.11.** Организация документооборота, порядок оформления документов подготовительного этапа внешней проверки осуществляются в соответствии с Инструкцией по организации и проведению контрольных мероприятий КСП Москвы, Инструкцией по работе с документами в КСП Москвы, стандартом «Документирование контрольных мероприятий».

### **3. Порядок внесения изменений в план-задание и программу внешней проверки**

**3.1.** Изменения в утвержденный план-задание вносятся в случае наличия:

- объективных обстоятельств, влияющих на формы и сроки проведения контрольного мероприятия, перечень контрольных процедур (выявление фактов грубых/противоправных действий/бездействий в деятельности объектов контроля, дополнение целей и задач проведения контрольного мероприятия в разрезе отдельных объектов внешней проверки и т.п.);
- изменения состава рабочей группы, перераспределения обязанностей;
- иных объективных обстоятельств.

**3.2.** Внесение изменений осуществляется по инициативе руководителя контрольного мероприятия и утверждается Председателем КСП Москвы.

**3.3.** При внесении изменений в план-задание руководителем рабочей группы вносятся соответствующие изменения в Программу проведения внешней проверки. Изменения в Программу проведения внешней проверки утверждаются руководителем контрольного мероприятия.

**3.4.** Причины внесения изменений в План-задание и Программу проведения внешней проверки должны быть документально зафиксированы.

**3.5.** В случае необходимости в адрес руководства объекта контроля направляется уведомление об изменении соответствующих параметров проведения внешней проверки.

## **СТАНДАРТ «ДОКУМЕНТИРОВАНИЕ КОНТРОЛЬНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ»**

### **1. Общие положения**

**1.1.** Настоящий стандарт разработан в рамках заключенных соглашений об осуществлении внешней проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов ВМО в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, Законом города Москвы от 10.09.08 №39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве», Законом города Москвы от 01.11.95 № 23-73 «О Контрольно-счетной палате Москвы», Регламентом Контрольно-счетной палаты Москвы, инструкциями и методическими рекомендациями, утвержденными приказами Председателя КСП Москвы, с учетом положений международных стандартов государственного аудита ИНТОСАИ.

**1.2.** Целью настоящего стандарта является определение единых требований документационного обеспечения и порядка работы с документами при проведении внешних проверок исполнения бюджетов ВМО города Москвы в рамках заключенных соглашений об осуществлении внешней проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов ВМО, форм документирования информации, ответственности за достоверность и полноту отражения необходимых сведений.

#### **1.3. Сфера применения стандарта**

Стандарт является обязательным для исполнения всеми сотрудниками Контрольно-счетной палаты Москвы, привлеченными специалистами и независимыми экспертами, участвующими в проведении внешней проверки исполнения бюджетов ВМО.

Стандарт регламентирует порядок работы с документами как полученными от объекта внешней проверки, так и сформированными проверяющими в результате осуществления ими контрольных процедур.

Сотрудники Контрольно-счетной палаты Москвы, привлеченные специалисты и независимые эксперты должны документально оформлять все сведения, которые важны с точки зрения предоставления доказательств, подтверждающих выводы по результатам проверки, а также доказательств того, что проверка проводилась в соответствии с нормативными правовыми актами, регулирующими деятельность КСП Москвы, и стандартами внешней проверки. Рабочие документы применяются:

- при планировании и проведении контрольного мероприятия;
- при осуществлении текущего контроля и проверке выполненной работы;
- для фиксации доказательств, получаемых в целях подтверждения выводов по результатам проверки.

Основные параметры работы с документацией по проведению внешней проверки должны соответствовать требованиям Инструкции по работе с документами в КСП Москвы и Регламента КСП Москвы.

## **2. Задачи и требования к документированию контрольного мероприятия**

### **2.1. Задачи документирования процедур внешней проверки:**

- фиксирование хода проведения контрольного мероприятия и результатов контрольных (аналитических) процедур, формирование базы данных для подготовки отчетов или ответов на запросы от заинтересованных сторон;
- предотвращение возникновения конфликта интересов проверяемых и проверяющих;
- предоставление доказательств, подтверждающих выдаваемое КСП Москвы Заключение, сделанные выводы, а также то, что внешняя проверка проводилась в соответствии с нормами законодательства, условиями соглашений и положениями стандартов внешней проверки;
- обеспечение законченности и точности обработки полученной информации;
- формирование базы данных по объекту контроля с целью проведения последующих контрольных мероприятий;
- осуществление контроля за ходом проведения внешней проверки.

**2.2.** В целях повышения эффективности подготовки и проверки рабочих документов разрабатываются типовые формы документации (макеты рабочих документов, бланки, вопросники, типовые письма и обращения и т.п.). Такая стандартизация документирования облегчает поручение работы членам рабочей группы и одновременно позволяет надежно контролировать результаты выполняемой ими работы.

**2.3.** При работе с документами должна быть обеспечена конфиденциальность, сохранность рабочих документов. Документация, связанная с проведением внешней проверки, должна храниться надлежащим образом в течение достаточного периода времени, исходя из законодательных и профессиональных требований, а также номенклатуры дел КСП.

**2.4.** Рабочая документация, а также документы, оформляющие результаты контрольного мероприятия, комплектуются, учитываются в порядке, установленном в Инструкции по работе с документами в КСП Москвы.

**2.5.** Руководитель контрольного мероприятия, руководитель и члены рабочей группы несут персональную ответственность за достоверность и полноту отражения необходимых сведений в рабочей документации и выводы, сделанные на ее основании.

## **3. Форма и содержание документации внешней проверки**

**3.1.** Члены рабочей группы должны составлять рабочие документы в достаточно полной и подробной форме, необходимой для обеспечения общего понимания контрольного мероприятия.

### **3.2.** Документация должна отвечать следующим требованиям:

- ясность (четкое содержание, однозначность выводов);
- полнота и лаконичность (раскрытие всех необходимых аспектов, обеспечение достаточного понимания, отсутствие избыточной (незапрашиваемой) информации, исключение дублирования);

- логическая структурированность (удобство заполнения, пользования, оптимизация и рациональность трудозатрат);
- соответствие тематике (содержание четких ответов на интересующие вопросы, исполнение заданного назначения (раскрытие информации, указание к действию и т.д.)).

**3.3.** При проведении внешней проверки должны быть соблюдены два условия: эффективность работы и наличие надлежащей документации, обосновывающей мнение (заключение) по результатам внешней проверки.

**3.4.** Документация может быть представлена в виде данных, зафиксированных на бумаге, фото пленке, в электронном виде или в другой форме, обеспечивающей сохранность сведений, содержащихся в них, в течение времени, установленного для хранения рабочих документов в архиве.

**3.5.** Электронные версии рабочих документов (созданные КСП Москвы) призваны обеспечивать простоту заполнения и автоматизацию процедур формирования результатов внешней проверки (должны содержать формулы, перекрестные ссылки).

**3.6.** Документы (информация) для обеспечения оперативности их получения могут представляться объектом контроля в электронном виде с обязательным последующим представлением документов на бумажных носителях (контрольный экземпляр).

При несоответствии данных на бумажном и электронном носителях приоритет имеет информация на бумажном носителе (контрольный экземпляр).

**3.7.** Рабочие документы должны быть составлены и систематизированы таким образом, чтобы они соответствовали обстоятельствам конкретной внешней проверки определенного объекта контроля и потребностям членов рабочей группы в ходе ее проведения.

**3.8.** Допускается использование в ходе внешней проверки графиков, аналитической и иной документации, подготовленных объектом проверки. В этих случаях проверяющий обязан убедиться в том, что такие материалы подготовлены надлежащим образом.

**3.9.** Перечень документации, запрашиваемой от объекта контроля и иных лиц, определяется целью, предметом и задачами внешней проверки.

**3.10.** Рабочие документы, создаваемые проверяющими в ходе контрольного мероприятия, как правило, содержат:

- информацию, отражающую процесс планирования, включая программы контрольного мероприятия и любые изменения к ним;
- доказательства, подтверждающие оценку риска, и корректировки этой оценки;
- подтверждение определения уровня существенности;
- подтверждение факта анализа работы внутреннего контроля объекта проверки и сделанные выводы;
- подтверждение и обоснование порядка определения элементов, подлежащих выборочной проверке;
- анализ финансово-хозяйственных операций и остатков по счетам бюджетного учета;
- анализ показателей исполнения бюджета и тенденций их изменения;
- сведения о характере, временных рамках, объеме контрольных (аналитических) процедур и результатах их выполнения;
- подтверждение, что работа, выполненная членами рабочей группы, осуществлялась под контролем квалифицированных специалистов и была проверена;
- сведения о том, кто выполнял контрольные (аналитические) процедуры, с указанием времени их выполнения;
- подробную информацию о процедурах, примененных в отношении бюджетной отчетности;

- копии писем, направленных органам власти, экспертам и третьим лицам по вопросам проведения внешней проверки;
- выводы, сделанные по наиболее важным вопросам проверки, включая ошибки и необычные обстоятельства, которые были выявлены в ходе выполнения контрольных (аналитических) процедур, и сведения о действиях, предпринятых в связи с этим членами рабочей группы;
- анализ выявленных недостатков и нарушений на предмет их существенности (качественные и суммовые значения);
- аналитические записки и заключения.

**3.11.** Форма и содержание рабочих документов определяются с учетом следующих факторов:

- масштаб и характер контрольного мероприятия;
- требования, предъявляемые к отчетности по результатам проведенного контрольного мероприятия;
- масштаб, характер и сложность деятельности объекта контроля;
- характер и состояние системы бюджетного (бухгалтерского) учета и внутреннего контроля объекта контроля;
- необходимость указаний членам рабочей группы и осуществление контроля за ними;
- методы, применяемые при проведении контрольного мероприятия.

#### **4. Порядок работы с документами**

**4.1.** Процесс документационного обеспечения и работы с документами осуществляется на всех этапах контрольного мероприятия.

**4.2.** Члены рабочей группы должны отражать в рабочих документах информацию о планировании проверки, характере, временных рамках и объеме выполненных контрольных процедур, их результатах, а также о выводах, сделанных на основе полученных доказательств.

**4.3.** Члены рабочей группы вправе определять объем документации по внешней проверке отдельного объекта контроля, руководствуясь своим профессиональным мнением. Включение в рабочую документацию каждого рассмотренного в ходе проверки документа либо отражение в рабочем документе каждого рассматриваемого вопроса не является обязательным.

**4.4.** Объем документации внешней проверки должен быть таков, чтобы в случае если работа будет передана другому проверяющему (заинтересованному лицу), не имеющему опыта работы по этому заданию, он смог бы исключительно на основе данной документации (не прибегая к дополнительным беседам или переписке с прежним проверяющим) понять проделанную работу, обоснованность решений и выводов прежнего проверяющего.

Одновременно существует перечень вопросов подготовки, проведения и оформления процедур внешней проверки, подлежащих обязательному документированию.

**4.5.** На этапе подготовки и планирования внешней проверки осуществляется сбор необходимой для проведения контрольного мероприятия информации от объекта контроля, а также формирование рабочей документации.

Перечень документов (информации), подлежащих представлению объектом проверки, определен Соглашением и стандартом внешней проверки «Подготовка и планирование внешней проверки».

Рабочие документы, сопровождающие подготовительный этап проведения внешней проверки, оформляются в соответствии с требованиями Регламента КСП Москвы и Инструкции по работе с документами в КСП Москвы.

К рабочим документам, формируемым в КСП Москвы в целях организации внешней проверки в обязательном порядке, относятся:

- план-задание;
- распоряжение Председателя КСП Москвы о проведении проверки;
- программа проведения контрольного мероприятия;
- запросы на предоставление информации объектам проверки, органам власти и другим третьим лицам;
- уведомление в адрес руководителей объектов проверки;
- оценка риска;
- определение уровня существенности.

В ходе подготовки контрольного мероприятия и сбора необходимой для проверки информации (документации) членами рабочей группы могут формироваться запросы на предоставление дополнительной и/или разъясняющей информации от объектов контроля, а также Акты по факту непредставления сведений по запросу КСП Москвы.

**4.6.** Проведение контрольного мероприятия заключается в осуществлении контрольных процедур с целью достижения задач проверки.

Члены рабочей группы должны составлять рабочие документы в достаточно полной и подробной форме, необходимой для обеспечения общего понимания хода и выводов по результатам проверки.

В рабочих документах должно содержаться обоснование всех важных моментов, по которым необходимо выразить профессиональное суждение (мнение), вместе с выводами по ним. В тех случаях, когда проверяющий проводит рассмотрение сложных принципиальных вопросов или высказывал по каким-либо важным для внешней проверки вопросам профессиональное суждение, в рабочие документы следует включать факты, которые были известны на момент формулирования выводов, а также необходимую аргументацию.

При проведении выездной внешней проверки выборочным методом обязательным для оформления руководителем рабочей группы документом является рабочий документ по построению выборки.

Отражение в составе документации каждого рассмотренного в ходе проверки документа или вопроса не является необходимым, за исключением случаев, когда документ подтверждает найденные искажения.

Документы, которые входят в состав рабочей документации внешней проверки и с помощью которых оформляются контрольные (аналитические) процедуры и доказательства, должны иметь следующие обязательные реквизиты:

- наименование документа;
- наименование объекта проверки;
- проверяемый период;
- дату выполнения контрольной (аналитической) процедуры или составления документа;
- личную подпись лица, проверившего документ (в случае необходимости).

Если в рабочих документах используются условные обозначения (символы), то такие обозначения (символы) должны быть объяснены в примечании или в виде сносок.

Документы, сформированные (заполненные) членами рабочей группы в ходе проведения внешней проверки, должны содержать ссылку на источник сведений, включенных в них (являющихся основанием для формирования выводов).

В случае необходимости к рабочему документу, описывающему выполнение контрольных (аналитических) процедур, должны быть приложены другие подтверждающие документы (например, регистры бюджетного учета, справки, копии первичных документов объекта проверки и т.п.), в которых должна быть указана ссылка на выполняемую процедуру и сделаны соответствующие выводы проверяющего.

Кроме того, в документе, описывающем выполнение контрольной (аналитической) процедуры, в случае необходимости должна быть сделана ссылка на соответствующие подтверждающие документы.

#### **4.7. Оформление результатов внешней проверки**

После оформления все рабочие документы, заполненные ответственными членами рабочей группы, подлежат включению в материалы проверки на бумажном носителе (формирование дела контрольного мероприятия).

Выводы и результаты по итогам внешней проверки подлежат оформлению в обязательных для формирования документах:

- аналитической записке;
- Заключение.

Структура и содержание указанных документов должны соответствовать требованиям положений стандарта внешней проверки «Результат внешней проверки».

По окончании работы с объектом проверки руководитель рабочей группы обязан проверить порядок оформления документации:

- правильность размещения документов в файлах;
- полноту рабочих документов, относящихся к выполнению внешней проверки;
- наличие в необходимых случаях перекрестных ссылок на другие рабочие документы.

#### **4.8. Контроль качества**

В ходе проведения контрольного мероприятия и формирования выводов по его результатам осуществляется контроль со стороны руководителя рабочей группы за документированием всех этапов внешней проверки, фиксированием собранных доказательств.

Рабочие документы должны создаваться своевременно: до начала, в ходе и по завершении внешней проверки в соответствии с установленными этапами проверки. К моменту представления Заключения объекту проверки все рабочие документы должны быть созданы (получены) и их оформление должно быть завершено.

Записи в документах должны производиться средствами, обеспечивающими их сохранность в течение времени, установленного для хранения рабочих документов в архиве.

Последующий контроль, осуществляемый руководителем внешней проверки, предусматривает выборочный анализ рабочих документов, связанных со значимыми суждениями и выводами, сделанными рабочей группой. Объем такого анализа зависит от сложности задания и риска того, что заключение по результатам контрольного мероприятия может не соответствовать целям и условиям внешней проверки.

Проекты итоговых документов подлежат внутренней экспертизе, которая включает объективную оценку значимых суждений, сформированных членами рабочей группы и выводов, формирующих основу заключения.

## СТАНДАРТ «ОЦЕНКА РИСКА»

### 1. Общие положения

**1.1.** Настоящий стандарт разработан в рамках заключенных соглашений об осуществлении внешней проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов ВМО в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, Законом города Москвы от 10.09.08 №39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве», Законом города Москвы от 01.11.95 № 23-73 «О Контрольно-счетной палате Москвы», Регламентом Контрольно-счетной палаты Москвы, инструкциями и методическими рекомендациями, утвержденными приказами Председателя КСП Москвы.

**1.2.** Настоящий стандарт разработан с учетом положений международных стандартов государственного аудита ИНТОСАИ (п. 3.1.4).

**1.3.** Настоящий стандарт устанавливает единые требования к оценке аудиторского риска и его составных частей при проведении внешней проверки исполнения бюджетов ВМО.

**1.4.** Сфера применения стандарта.

**1.4.1.** Стандарт является обязательным для исполнения всеми сотрудниками Контрольно-счетной палаты Москвы, привлеченными специалистами и независимыми экспертами, участвующими в проведении внешней проверки исполнения бюджетов ВМО, включающей проверку годовых отчетов об исполнении местных бюджетов, а также целевого и эффективного использования средств местных бюджетов и бюджетных средств города Москвы.

**1.4.2.** Цель процедур оценки риска заключается в том, чтобы выявить и оценить риск существенного искажения бюджетной отчетности, а также риск нецелевого и/или неэффективного использования бюджетных средств, явившихся следствием ошибок или недобросовестных действий руководства и (или) работников объекта контроля, таким образом обеспечивая основу для планирования проверки и осуществления ответных действий в отношении оцененных рисков. Оценка риска осуществляется в процессе понимания деятельности объекта контроля и среды, в которой она осуществляется, включая систему внутреннего контроля.

### 2. Изучение деятельности и системы внутреннего контроля объекта проверки, необходимых для оценки рисков

**2.1.** Проверяющий при проведении внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета ВМО города Москвы должен изучить деятельность объекта контроля и среду, в которой она осуществляется, включая систему внутреннего контроля, в объеме, необходимом для оценки рисков существенного искажения отчетности, а также рисков нецелевого или неэффективного использования бюджетных средств.

При этом проверяющий должен понимать, что процедуры оценки рисков не обеспечивают достаточных надлежащих доказательств, на которых могут быть основаны выводы по результатам проверки.

**2.2.** Оценка рисков существенного искажения отчетности, нецелевого и/или неэффективного использования бюджетных средств производится на этапе планирования и в ходе проведения проверки применительно к каждому объекту контроля.



**2.3.** Процедуры сбора исходной информации, необходимой для оценки рисков, могут включать:

- формирование и направление запроса в адрес руководства или других сотрудников объекта контроля, которые могут владеть информацией, способной помочь в выявлении рисков существенного искажения и нецелевого и/или неэффективного использования бюджетных средств. В частности, источником информации служит документ «Опросный лист», направляемый руководству объекта проверки перед проведением контрольного мероприятия, в котором содержатся вопросы о существующей системе внутреннего контроля, характеризующие степень ее надежности, о порядке организации и ведения бюджетного учета, формирования отчетности, уровне квалификации персонала финансовых служб, информационно-программном обеспечении и др.;
- запрос и анализ информации, полученной из внешних источников, в частности, материалов проверок деятельности объекта контроля другими контролирующими органами (аналитические материалы и отчеты). Такие материалы проверяющий может попытаться получить непосредственно от объекта контроля;
- аналитические процедуры для выявления нетиповых операций или событий, факторов, которые могут свидетельствовать о возможных проблемах, способных повлиять на достоверность годовой отчетности объекта проверки;
- отдельные приемы фактической проверки (наблюдение, участие в инвентаризации материальных ценностей и денежных средств, проверка отражения хозяйственных операций в информационных системах, формирующих данные для отчетности, экспертная оценка фактического объема и качества оказанных услуг, контрольный обмер выполненных строительно-ремонтных работ и т.д.).

**2.3.1.** Проверяющий при оценке рисков может использовать информацию о деятельности объекта проверки и ее среде, собранную в предыдущие периоды, но должен проверить ее на актуальность применительно к текущему отчетному периоду.

**2.3.2.** Материалы предыдущих проверок (выездных и камеральных) могут предоставить проверяющему информацию о таких вопросах, как:

- искажения отчетности, факты нецелевого и/или неэффективного использования бюджетных средств, имевшие место в прошлых отчетных периодах, были ли они своевременно исправлены;
- организационно-функциональная структура и характеристика системы внутреннего контроля объекта проверки;
- характерные для объекта проверки риски хозяйственной деятельности, управления, реализации бюджетного процесса, способные повлиять на результаты деятельности, а также достоверность данных годовой отчетности;
- изменения в деятельности объекта проверки (видах операций, структуре имущества и обязательств, доходов и расходов, видах и объемах финансирования) со времени предшествующего периода и др.

Значительные изменения в деятельности объекта контроля по сравнению с предшествующими периодами могут создать или изменить риски существенного искажения.

**2.3.3.** Проверяющий не обязан выполнять все процедуры оценки рисков в отношении каждого вопроса деятельности объекта контроля.

**2.4.** На этапе планирования контрольного мероприятия, а также в ходе его проведения руководитель и другие члены рабочей группы должны обсудить подверженность годовой отчетности объектов контроля в целом и каждого в отдельности существенным

искажениям, а также наличие возможных рисков нецелевого или неэффективного использования бюджетных ресурсов.

**2.5.** Такое обсуждение дает возможность членам рабочей группы поделиться своими знаниями о деятельности объекта контроля, обменяться информацией о возможных рисках хозяйственной деятельности объектов контроля, о том, каким образом и где годовая отчетность, возможно, подвержена существенным искажениям, а также о возможности нецелевого или неэффективного использования бюджетных ресурсов.

### *Понимание деятельности объекта проверки*

**2.6.** Понимание деятельности объекта проверки необходимо проверяющему для:

- планирования контрольного мероприятия по срокам, объему, требуемым ресурсам;
- оценки рисков существенного искажения бюджетной отчетности, а также рисков нецелевого и/или неэффективного использования бюджетных средств;
- выявления областей, требующих особого внимания (включая внешние факторы, способные повлиять на финансовое состояние, деятельность объекта контроля, организацию и ведение бюджетного учета, формирование отчетности и т.п.);
- определения объема выборки (при проведении выездной выборочной проверки);
- анализа адекватности раскрытия информации в бюджетной отчетности;
- определения видов и объема контрольных (аналитических) процедур проверки для получения достаточных надлежащих доказательств с учетом выявленных рисков существенного искажения отчетности и нецелевого и/или неэффективного использования бюджетных средств.

**2.7.** Для понимания деятельности объекта контроля и среды, в которой она осуществляется, проверяющий должен учитывать следующие вопросы:

- цели и задачи деятельности объекта контроля, связанные с ними риски хозяйственной деятельности, которые могут привести к существенному искажению бюджетной отчетности, а также к нецелевому или неэффективному использованию бюджетных средств;
- специфику деятельности объекта контроля, перечень переданных государственных полномочий, структура бюджета, финансовых и материальных ресурсов, которыми наделен объект проверки, структура управления и т.п.;
- социальные, экономические, правовые и другие внешние факторы, влияющие на деятельность объекта контроля, включая правила ведения бюджетного учета и подготовки бюджетной отчетности;
- нормативно-правовую базу, регламентирующую деятельность объекта контроля;
- особенности организации бюджетного процесса, функции объекта контроля как участника бюджетного процесса, порядок ведения бюджетного учета и особенности формирования сводной годовой отчетности об исполнении бюджета ВМО города Москвы;
- основные показатели деятельности объекта проверки и тенденции их изменения и др.

Вопросы понимания деятельности объекта контроля, которые могут указывать на наличие рисков существенного искажения отчетности, а также нецелевого и/или неэффективного использования бюджетных средств, рассматриваются в приложении 1 к настоящему стандарту.

**2.8.** Для определения необходимого объема понимания деятельности проверяющий руководствуется профессиональным суждением. Прежде всего следует убедиться, что достигнутое понимание деятельности достаточно для выполнения целей, установленных в настоящем стандарте.

**2.9.** Понимание проверяющим рисков хозяйственной деятельности объекта контроля повышает вероятность выявления рисков существенного искажения информации в отчетности, так как большинство этих рисков в конечном счете имеет финансовые последствия, а значит, воздействие на финансовую отчетность. Вместе с тем проверяющий должен помнить, что риск хозяйственной деятельности представляет собой более широкое понятие, чем риск существенного искажения бюджетной отчетности, и не все риски хозяйственной деятельности приводят к рискам существенного искажения показателей отчетности.

**2.10.** Кроме рисков существенного искажения отчетности проверяющий должен обратить внимание на риски хозяйственной деятельности объекта контроля, свидетельствующие о возможном наличии рисков нецелевого и/или неэффективного использования бюджетных ресурсов (качество исполнения бюджета ВМО города Москвы).

**2.11.** При получении понимания деятельности объекта контроля проверяющий в первую очередь должен обращать внимание на:

- события, обстоятельства, действий или бездействия, которые могут отрицательно повлиять на способность объекта контроля придерживаться стратегии и достигать целей своей деятельности;
- возможно ненадлежащие цели и стратегию деятельности объекта контроля, т.к. это позволяет выявить риски, способные повлечь существенное искажения информации в отчетности, или нецелевое и/или неэффективное использование бюджетных ресурсов.

**2.12.** Суждение проверяющего о том, может ли риск хозяйственной деятельности привести к существенному искажению отчетности или к нецелевому или неэффективному использованию бюджетных средств, выносится с учетом знания обстоятельств, в которых находится объект контроля.

#### *Понимание и оценка надежности системы внутреннего контроля объекта проверки*

**2.13.** Система внутреннего контроля – это инструмент управления, который должен обеспечивать разумную уверенность руководства (объекта проверки) в достижении целей управления, эффективности осуществляемых хозяйственных операций, соответствии деятельности нормативным правовым актам и своевременно предупреждать (устранять) риски хозяйственной деятельности, угрожающие достижению ее целей.

**2.14.** Система внутреннего контроля (контроль со стороны руководства ВМО города Москвы и органов местного самоуправления) должна способствовать обеспечению разумной уверенности в том, что объектом контроля:

- выполняются требования законов и других нормативно-правовых актов;
- ведется организованная, экономичная, рациональная и эффективная деятельность и достигаются поставленные цели;
- созданы соответствующие средства защиты ресурсов от мошенничества, трат, злоупотреблений и неумелого управления;
- обеспечивается высокий уровень качества оказываемых муниципальных услуг, реализации переданных государственных полномочий;
- поддерживается и совершенствуется качество реализации бюджетного процесса, системы организации и ведения бюджетного учета, формирования отчетности.

**2.15.** Понимание системы внутреннего контроля требуется для выявления возможных искажений при рассмотрении факторов, которые оказывают влияние на риски существенного искажения информации, нецелевого и/или неэффективного расходования средств

бюджета и при планировании видов (форм), сроков и объема дальнейших контрольных процедур.

**2.16.** Проверяющий должен обладать знаниями о системе внутреннего контроля объекта проверки в объеме, необходимом ему для проведения контрольного мероприятия. Большинство средств контроля, имеющих отношение к проверке, касаются бюджетной отчетности, но не все средства контроля, которые касаются бюджетной отчетности, имеют значение для проверки. Важно ли для проведения проверки конкретное средство контроля, отдельно или в комбинации с другими средствами контроля, является предметом профессионального суждения проверяющего.

**2.17.** Средства внутреннего контроля, независимо от их эффективности, могут предоставить разумную, но не абсолютную уверенность в достижении целей внутреннего контроля. Достижение этих целей зависит от ряда неотъемлемых ограничений, которые обусловлены, прежде всего, человеческим фактором. Суждения лица, принимающего решения в отношении системы внутреннего контроля, могут оказаться ошибочными, что приведет к недостаткам в структуре и функционировании системы внутреннего контроля. Также система внутреннего контроля может быть неэффективной, например, когда информация для внутреннего контроля не используется надлежащим образом из-за того, что лицо, ответственное за анализ информации, не понимает целей внутреннего контроля или не предпринимает соответствующие действия.

**2.18.** Кроме того, средства контроля могут быть обойдены в результате недобросовестных действий должностных лиц объекта проверки либо ненадлежащего вмешательства руководства в работу системы внутреннего контроля.

**2.19.** Система внутреннего контроля объекта проверки включает следующие элементы:

- контрольная среда;
- оценка рисков;
- информационная система (в том числе связанная с подготовкой бюджетной отчетности);
- контрольные действия;
- мониторинг средств контроля.

**2.20.** Деление системы внутреннего контроля объектов проверки на 5 элементов целесообразно для анализа того, каким образом различные элементы системы внутреннего контроля могут влиять на проведение и результаты проверки. Проверяющему необходимо определить, насколько адекватны (эффективны) те или иные средства контроля объекта проверки в выявлении, предотвращении и устранении существенных искажений бюджетной отчетности, в группах однотипных операций, остатках по счетам бюджетного учета, а также способны ли они своевременно предотвращать риски нецелевого и/или неэффективного использования ресурсов.

**2.21.** Проверяющий может использовать иную терминологию и подходы при рассмотрении системы внутреннего контроля и для описания разных элементов системы внутреннего контроля и их влияния на проведение проверки при условии, что в ходе проверки будут рассмотрены все элементы, указанные выше.

### *Элементы системы внутреннего контроля*

**2.22.** Контрольная среда:

**2.22.1.** В качестве основы системы внутреннего контроля выступает контрольная среда. Создание соответствующей контрольной среды является прерогативой руководства объекта проверки и призвано обеспечить понимание (осознание) сотрудниками объекта проверки

значения такой системы. При установлении четких целей и эффективной контрольной среды оценка рисков, с которыми сталкивается хозяйствующий субъект в процессе достижения поставленных целей, обеспечивает основание для разработки стратегии реагирования на риски.

**2.22.2.** При оценке контрольной среды проверяющий рассматривает, каким образом на объекте проверки реализованы следующие элементы:

- доведение до сведения сотрудников принципа честности, других этических ценностей и порядок их поддержания (существенные элементы, оказывающие влияние на эффективность организации средств контроля, управления ими и мониторинга их работоспособности);
- приверженность профессионализму (установленные и применяемые руководством объекта контроля требования к квалификации сотрудников в соответствии с возложенными на них должностными обязанностями);
- компетентность и стиль работы руководства (подход руководства к выявлению рисков хозяйственной деятельности и управлению ими, позиция и действия руководства в отношении подготовки бюджетной отчетности, обработки информации);
- организационно-функциональная структура (система, в рамках которой планируется, осуществляется, контролируется и отслеживается деятельность объекта контроля для достижения стоящих перед ней целей);
- распределение ответственности и полномочий (каким образом происходит разделение ответственности и полномочий в ходе осуществления деятельности и каким образом устанавливается иерархия подотчетности сотрудников друг другу);
- кадровая политика и практика (набор сотрудников, их подготовка, обучение, повышение квалификации, продвижение по службе и мотивация).

**2.22.3.** Проверяющий должен получить понимание того, как осуществляется информирование о роли и ответственности за подготовку отчетности и о существенных вопросах, касающихся бюджетной отчетности. Система информирования персонала о функциях, об обязанностях и ответственности конкретных сотрудников, а также о существенных вопросах, касающихся ведения учета и подготовки бюджетной отчетности, обеспечивает должное понимание соответствующими сотрудниками своих обязанностей и ответственности, связанных с организацией и функционированием системы внутреннего контроля в отношении бюджетной отчетности. Информирование может осуществляться посредством внутренних регламентов деятельности, должностных инструкций, учетной политики и др.

**2.22.4.** Наличие удовлетворительной контрольной среды может стать положительным фактором при оценке проверяющим рисков существенного искажения информации, а также риска нецелевого и/или неэффективного использования бюджетных средств и оказать влияние на форму проведения проверки (камеральная или выездная), сроки и объем дальнейших контрольных процедур. Недостатки в контрольной среде могут свидетельствовать о возможном низком уровне эффективности средств контроля и, следовательно, стать отрицательным фактором при оценке рисков существенного искажения информации в связи с возможными недобросовестными действиями со стороны руководства или сотрудников объекта проверки.

**2.22.5.** Проверяющий должен понимать, что контрольная среда сама по себе не предотвращает, не обнаруживает и не исправляет существенное искажение информации или нецелевое и/или неэффективное использование бюджетных средств. Поэтому при оценке рисков наряду с контрольной средой рассматривается влияние других элементов системы внутреннего контроля.

### **2.23. Оценка рисков объектом проверки:**

**2.23.1.** Проверяющий должен обладать знаниями о действиях руководства объекта проверки, направленных на выявление рисков хозяйственной деятельности, в частности о том, каким образом руководство:

- выявляет риски хозяйственной деятельности, имеющие отношение к ведению бюджетного учета, формированию отчетности, качеству исполнения бюджета;
- оценивает значимость рисков;
- оценивает вероятность возникновения рисков;
- решает вопрос о способах управления рисками.

**2.23.2.** Оценка адекватности и эффективности процедур по оценке рисков в соответствии с масштабами и спецификой деятельности, реализованных на объекте проверки, является предметом профессионального суждения проверяющего.

**2.23.3.** Если руководством объекта проверки не организованы надлежащие процедуры по своевременному обнаружению и предотвращению (устранению) рисков хозяйственной деятельности, проверяющий должен оценить, насколько серьезно это может повлиять на существенные искажения отчетности.

### **2.24. Информационная система, связанная с подготовкой бюджетной отчетности:**

**2.24.1.** Проверяющий должен обладать информацией и знаниями об информационных системах, связанных с ведением бюджетного учета, формированием бюджетной отчетности, в том числе сводной годовой отчетности об исполнении бюджета ВМО города Москвы, а именно:

- процедурах (как для автоматизированной, так и для ручной системы учета), с помощью которых хозяйственные операции инициируются, регистрируются, обрабатываются и включаются в бюджетную отчетность;
- программных продуктах, используемых для ведения бюджетного учета, формирования отчетности, функционале, порядке их обслуживания (поддержания, актуализации) организациями-поставщиками;
- порядке фиксации информационными системами данных о событиях и условиях, которые не входят в состав однотипных операций, но, тем не менее, могут являться существенными для бюджетной отчетности;
- порядке подготовки и составления бюджетной отчетности (в том числе сводной), включая формирование пояснительной записки к годовому отчету;
- средствах контроля учетных записей, включая регистрацию нестандартных записей, используемых для учета нетипичных, необычных операций или корректировок.

**2.24.2.** Проверяющий должен оценить, насколько функционал используемых объектом контроля информационных систем (программные продукты) отвечает требованиям по ведению бюджетного учета, учитывает специфику формирования сводной отчетности муниципалитета как главного распорядителя бюджетных средств, администратора доходов и финансового органа ВМО города Москвы.

**2.24.3.** Проверяющий должен принять во внимание возможные риски существенного искажения отчетности, связанные с принятым на объекте проверки порядком формирования отчетности и консолидации показателей при подготовке сводного годового отчета об исполнении бюджета ВМО города Москвы (автоматизированный или ручной процесс подготовки).

**2.24.4.** Проверяющий должен понимать преимущества и недостатки применяемых информационных систем при оценке надежности системы внутреннего контроля объекта проверки.

**2.24.5.** К преимуществам применения информационных систем можно отнести:

- возможность обработки и хранения больших массивов информации, выполнения расчетов различной сложности с минимальными затратами (время, материальные и трудовые ресурсы);
- снижение человеческого фактора и обеспечение более высокой точности регистрации, обработки информации по типовым операциям, формирования отчетных форм в различных аналитических разрезах;
- расширение возможностей мониторинга осуществления деятельности, средств контроля;
- возможность автоматизированного разграничения обязанностей путем введения средств контроля защиты применяемых программ, баз данных и операционных систем;
- снижение рисков того, что средства контроля могут быть обойдены.

**2.24.6.** К недостаткам или рискам использования информационных систем для системы внутреннего контроля, в том числе при подготовке бюджетной отчетности, можно отнести следующее:

- приходится полагаться на системы или программы, которые могут неточно обрабатывать данные, обрабатывать неточные данные либо делать то и другое одновременно;
- возможен несанкционированный доступ к исходным данным, что может привести к уничтожению данных или их ненадлежащим модификациям, включая отражение в бюджетном учете несанкционированных или несуществующих хозяйственных операций либо неточное отражение в бюджетном учете данных о них (такие риски могут возникнуть там, где к общей базе данных имеет доступ большое количество пользователей);
- возможно получение персоналом, отвечающим за функционирование информационных систем, расширенного доступа сверх того, который необходим ему для выполнения возложенных на него обязанностей, что может повлечь нарушение установленного порядка разграничения обязанностей;
- возможно внесение несанкционированных модификаций в основные файлы баз данных, компьютерные системы или программы;
- неспособность произвести модификации в системах или программах, когда это действительно необходимо;
- неуместное стороннее вмешательство и потенциальная возможность потери информации.

**2.24.7.** Характер рисков системы внутреннего контроля находится в зависимости от типа и характеристик информационных систем, используемых объектом проверки. При ознакомлении с системой внутреннего контроля проверяющий должен обратить внимание на то, как реагировало руководство объекта проверки на риски, возникающие при использовании информационных систем или систем, реализуемых вручную.

**2.25.** Контрольные действия:

**2.25.1.** Проверяющему необходимо обладать достаточными знаниями о контрольных действиях объекта проверки, чтобы оценить риски существенного искажения информации и нецелевого и/или неэффективного использования бюджетных средств и определить перечень дальнейших контрольных процедур с учетом оцененных рисков. При этом от проверяющего не требуется знания всех контрольных действий объекта проверки.

**2.25.2.** Контрольные действия объекта проверки включают политику и процедуры, которые помогают удостовериться, что распоряжения руководства выполняются, что пред-

приняты необходимые меры в отношении рисков, которые могут препятствовать достижению целей объекта проверки. Примерами конкретных контрольных действий являются: санкционирование (одобрение) руководством хозяйственных операций; проверка выполнения хозяйственных операций; анализ информации, полученной в результате хозяйственных операций; проверка наличия и состояния активов; разделение обязанностей между работниками объекта проверки в ходе выполнения хозяйственных операций; сравнение и анализ результатов деятельности с плановыми показателями.

**2.25.3.** Рассматривая вопрос о том, имеют ли контрольные действия отношение к целям контрольного мероприятия, проверяющий учитывает выявленные им риски, которые могут привести к существенному искажению информации.

**2.25.4.** Проверяющий направляет свои действия на выявление и понимание контрольных действий в отношении тех областей, в которых, по его мнению, с наибольшей вероятностью могут возникнуть существенные искажения информации или риски нецелевого и/или неэффективного использования бюджетных средств.

**2.26.** Мониторинг средств контроля:

**2.26.1.** Проверяющий должен ознакомиться с основными видами мероприятий, осуществляемых объектом проверки для мониторинга системы внутреннего контроля в отношении бюджетной отчетности и возможного нецелевого и/или неэффективного использования бюджетных средств, а также с тем, каким образом иницируются корректирующие действия в отношении средств внутреннего контроля.

**2.26.2.** Мониторинг средств контроля представляет собой процесс оценки эффективного функционирования системы внутреннего контроля во времени. Он включает регулярную оценку организации и функционирования средств контроля и осуществления необходимых корректирующих мероприятий в отношении средств контроля вследствие изменения условий деятельности. Руководство осуществляет мониторинг средств контроля путем проведения непрерывных мероприятий, отдельных оценок или сочетания того и другого. Непрерывный мониторинг, как правило, является частью обычной деятельности по управлению в форме постоянного руководства и надзора.

**2.26.3.** В своих действиях в области мониторинга средств контроля руководство объекта проверки может также использовать информацию, полученную извне, в частности, жалобы третьих лиц или предписания, исходящие от контролирующих органов, указывающие на проблемы или привлекающие внимание к областям, требующим улучшения.

**2.26.4.** Проверяющий должен установить, что является источником информации для мероприятий по мониторингу и на основании чего руководство считает соответствующую информацию достаточно надежной для таких целей.

**2.27.** Понимание проверяющим системы внутреннего контроля объекта проверки подразумевает осуществляемую им оценку адекватности организации средств контроля и установление факта их применения.

**2.28.** Оценка надежности системы внутреннего контроля на объекте проверки включает рассмотрение способности применяемых средств контроля в отдельности или в комплексе эффективно предотвращать (обнаруживать и исправлять) существенные искажения отчетности, а также риски нецелевого и/или неэффективного использования бюджетных средств. Под применением средства контроля подразумевается, что оно существует и объект проверки использует его.

**2.29.** Ненадлежащим образом организованное средство контроля может свидетельствовать о существенном недостатке всей системы внутреннего контроля объекта проверки.



**2.30.** Процедуры оценки риска с целью получения доказательств относительно организации и применения уместных средств контроля могут включать получение информации от сотрудников проверяемой организации, наблюдение за функционированием конкретных средств контроля, проверку документов и отчетов, а также прослеживание отражения хозяйственных операций в информационных системах, имеющих отношение к подготовке бюджетной отчетности.

**2.31.** Понимание системы внутреннего контроля может вызвать у проверяющего сомнения в возможности того, что в отношении годовой отчетности объекта контроля может быть осуществлена проверка. Например:

- сомнения по поводу честности руководства объекта проверки могут быть настолько серьезными, что проверяющий может сделать вывод о том, что имеет место высокий риск искажения бюджетной отчетности и иной важной для целей проверки информации и проверка не может быть проведена;
- сомнение относительно состояния и надежности данных бюджетного учета объекта проверки может дать основание проверяющему сделать вывод о низкой вероятности того, что будут получены достаточные надлежащие доказательства для выражения заключения о достоверности отчетности.

### **3. Риски существенного искажения информации**

**3.1.** Проверяющий должен выявить и оценить риски существенного искажения, а также нецелевого и/или неэффективного использования бюджетных средств для планирования контрольного мероприятия, определения характера, сроков и объема контрольных процедур, которые следует выполнить в дальнейшем. Для этого проверяющий:

- выявляет риски в процессе ознакомления с деятельностью объекта проверки и его средой, включая средства контроля, относящиеся к этим рискам;
- устанавливает соответствие между выявленными рисками и тем, какая информация может быть искажена в бюджетной отчетности, принимая во внимание соответствующие средства контроля;
- рассматривает, не являются ли риски настолько большими, чтобы привести к существенному искажению бухгалтерской (финансовой) отчетности.

**3.2.** Проверяющий использует в качестве доказательств для оценки рисков информацию, собранную при выполнении процедур оценки рисков, включая доказательства, полученные при изучении средств контроля и определении того, применялись ли они объектом проверки.

**3.3.** При оценке рисков проверяющий должен установить, какие из выявленных рисков, по его профессиональному суждению, являются рисками, которые требуют специального рассмотрения (такие риски определяются как «значимые»).

**3.4.** Определяя характер рисков, проверяющий рассматривает ряд следующих вопросов:

- указывает ли риск на недобросовестные действия со стороны руководства либо персонала объекта проверки;
- связан ли риск с недавними существенными изменениями в государственной политике, экономике, изменениями в бюджетном законодательстве, законодательстве по ведению бюджетного учета и подготовке отчетности или иными подобными обстоятельствами, что требует особого внимания проверяющего;
- насколько сложными являются хозяйственные операции;

- какова степень субъективности при расчете некоторых оценочных значений, содержащихся в бюджетной отчетности, для которых отсутствуют точные способы их определения (например, определение стоимости излишков материальных запасов, объектов основных средств, выявленных в ходе инвентаризации и др.);
- наличие рисков по хозяйственным операциям, нетипичным для деятельности объекта проверки и подлежащим отражению в отчетности.

**3.5.** Значимые риски, как правило, имеют отношение к нетипичным хозяйственным операциям, а также к числовым показателям, требующим от учетного персонала применения профессионального суждения. К нетипичным хозяйственным операциям относятся операции, которые являются необычными в связи с их объемом либо в связи с их характером, а также те, которые повторяются нечасто. Необходимость профессионального суждения возникает при расчете оценочных значений при отсутствии точных способов их определения. Обычные, несложные операции, подвергающиеся систематической обработке, с меньшей вероятностью приведут к значимым рискам.

**3.6.** Риски существенного искажения могут быть выше для рисков, связанных с важными нетипичными хозяйственными операциями, а также по причине следующих обстоятельств:

- высокая степень вмешательства руководства в учетный процесс;
- высокая степень ручного вмешательства в процесс сбора данных и их обработки;
- применение сложных расчетов или нестандартного порядка отражения операций в учете;
- отсутствие адекватных (эффективных) средств контроля для нетипичных хозяйственных операций.

**3.7.** В отношении значимых рисков проверяющий, если им это не было сделано ранее, должен оценить достаточность и надежность установленных в отношении этих рисков средств контроля и определить, применялись ли они объектом проверки. Например, в случае получения объектом проверки сообщения о судебном процессе, имеющем важное значение, проверяющему следует рассмотреть, какие были предприняты ответные действия со стороны руководства объекта проверки, выяснить, имело ли место обращение к юристам, оценивались ли возможные последствия, а также то, каким образом предполагается раскрыть это обстоятельство в бюджетной отчетности.

**3.8.** Если руководство объекта проверки не отреагировало на значимые риски введением соответствующих средств контроля и в результате проверяющий придет к заключению о существенном недостатке системы внутреннего контроля, ему следует учесть влияние этого обстоятельства на оценку аудиторского риска.

**3.9.** Оценка рисков существенного искажения бюджетной отчетности должна основываться на доступных доказательствах и может меняться в ходе проверки по мере сбора дополнительных доказательств. В случае если проверяющий в результате выполнения дальнейших контрольных процедур получает доказательства, противоречащие первоначально полученным доказательствам, в соответствии с которыми он производил первоначальную оценку, ему следует пересмотреть свою оценку и, соответственно, изменить планирование дальнейших контрольных (аналитических) процедур.

## **4. Риск необнаружения**

**4.1.** Помимо рисков существенного искажения отчетности, а также нецелевого и/или неэффективного использования бюджетных средств, присущих деятельности объекта

проверки, проверяющий должен принимать также во внимание наличие риска необнаружения существенных искажений, характерного для выборочной проверки и проверки, проводимой на камеральном уровне. Уровень риска необнаружения напрямую связан с контрольными процедурами.

**4.2.** Проверяющий должен учитывать оцененный уровень рисков существенных искажений при определении характера, временных рамок и объема контрольных процедур, необходимых для снижения аудиторского риска до приемлемо низкого уровня. В этой связи необходимо рассмотреть:

- уровень профессионализма и квалификации проверяющих;
- характер контрольных процедур по существу;
- временные рамки выполнения контрольных процедур;
- объем контрольных процедур, например использование большего объема выборки.

**4.3.** Риск необнаружения существенных искажений, а также фактов нецелевого и/или неэффективного использования бюджетных средств может быть связан:

- с некорректно выбранными (проведенными) аналитическими процедурами;
- с выбранной формой проверки (проверка годовой отчетности на камеральном уровне подвержена высокому риску необнаружения существенных искажений показателей отчетности);
- с определенным проверяющим объемом выборки элементов (вероятность необнаружения существенных ошибок при выборочной проверке совокупности операций, остатков по счетам бюджетного учета).

**4.4.** В случае если проверяющему требуется снизить риск необнаружения, он обязан:

- пересмотреть применяемые контрольные процедуры, предусмотрев увеличение их количества и (или) изменение их по существу;
- увеличить затраты времени на проверку;
- увеличить объем выборки элементов для проверки;
- инициировать привлечение дополнительных кадровых ресурсов.

**4.5.** Как правило, уровень риска необнаружения снижается, если проверяющий проводит проверку отчетности данного объекта контроля уже не в первый раз, лучше знаком с особенностями деятельности и знает большинство возможных нарушений. Если же проверка проходит в первый раз, то риск необнаружения ошибки проверяющим более высок.

**4.6.** Существует обратная зависимость между риском необнаружения, с одной стороны, и совокупным уровнем риска существенного искажения — с другой. Если риск существенного искажения высок, то необходимо, чтобы приемлемый риск необнаружения был низким, что позволит снизить аудиторский риск до приемлемо низкого уровня. Если же, напротив, риск существенного искажения находится на низком уровне, проверяющий может принять более высокий риск необнаружения и снизить аудиторский риск до приемлемо низкого уровня.

## 5. Документирование

**5.1.** Проверяющий должен документально оформлять:

- вопросы и результаты обсуждения участниками рабочей группы подверженности годовой отчетности объектов проверки существенным искажениям вследствие ошибок или недобросовестных действий со стороны персонала объектов контроля;

- наиболее важную для оценки рисков существенного искажения бюджетной отчетности информацию относительно каждого из аспектов деятельности объекта проверки и среды, в которой она осуществляется, включая информацию о каждом из элементов системы внутреннего контроля;
- перечень источников информации, с помощью которой было достигнуто понимание деятельности объекта проверки и среды, в которой она осуществляется;
- выявленные и оцененные риски существенного искажения бюджетной отчетности.

**5.2.** Форма, содержание и объем рабочих документов являются предметом профессионального суждения проверяющего. В частности, результаты оценки рисков могут быть зафиксированы в отдельных рабочих документах (в том числе в рабочем документе «Оценка риска»).

*Приложение 1  
к стандарту внешней проверки  
«Оценка риска»*

**Вопросы понимания деятельности объекта проверки, которые могут указывать на наличие рисков существенного искажения информации, а также нецелевого и (или) неэффективного использования бюджетных средств**

Представленная ниже классификация и перечень факторов, влияющих на деятельность объекта проверки, не являются обязательными и исчерпывающими. Проверяющий в целях достижения понимания деятельности объекта проверки может анализировать различные факторы, влияющие на деятельность объекта проверки, по своему профессиональному суждению.

- I. Отраслевые, правовые и другие внешние факторы, влияющие на деятельность объекта проверки, включая правила ведения бюджетного учета и формирования бюджетной отчетности:*
- а) внесение изменений в нормативные правовые акты, регулирующие деятельность органов местного самоуправления в отчетном периоде;
  - б) внесение изменений в нормативные правовые акты, регламентирующие применяемые правила ведения бюджетного учета и формирования бюджетной отчетности в отчетном периоде;
  - в) наличие не урегулированных на законодательном уровне вопросов, связанных с осуществлением бюджетного процесса, ведения бюджетного учета, формирования отчетности;
  - г) особенности государственной политики, оказывающие влияние на деятельность ВМО города Москвы (приоритетные направления социальной политики, состав и требования к осуществлению переданных государственных полномочий, утверждение целевых программ и т.д.);
  - д) подконтрольность органам государственной власти города Москвы и изменение (установление) ими требований к реализации переданных государственных полномочий;
  - е) изменение сроков, на которые органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями;

- ж) особенности формирования доходной части местных бюджетов в разрезе налоговых поступлений (изменение налоговых ставок местных налогов, изменение статистических данных о налогоплательщиках в ВМО города Москвы и т.п.);
- з) сложившиеся общие экономические условия (секвестр и/или перераспределение расходов) и др.

*II. Характер деятельности объекта проверки, включая организационно-функциональную структуру, состав хозяйственных операций и источники поступлений:*

- а) сложность организационно-функциональной структуры объекта проверки (включая кадровый состав, соблюдение норматива по штатам административно-управленческого и технического персонала, необходимым для реализации отдельных государственных полномочий);
- б) система внутреннего контроля, порядок разграничения контрольных функций персонала объекта проверки, определения ответственности за невыполнение (некачественное выполнение) своих функций;
- в) порядок проведения инвентаризации имущества и обязательств перед формированием годовой отчетности и в остальных предусмотренных законодательством случаях;
- г) наличие в структуре муниципалитета юридической службы (юриста);
- д) опыт и продолжительность работы руководителей в конкретном ВМО города Москвы;
- е) наличие судебных дел и разбирательств, сроки возникновения, состояние в отчетном периоде;
- ж) текущие и перспективные потребности в кадровых, материально-технических и финансовых ресурсах;
- з) обеспеченность материальными ресурсами, необходимыми для реализации отдельных государственных полномочий;
- и) профессиональный уровень подготовки управленческого персонала и работников финансовой части;
- к) использование информационных систем органами местного самоуправления ВМО города Москвы и подведомственными муниципальными учреждениями (потенциально связанным с этим может быть риск того, что информационные системы, например, могут оказаться не ориентированными на особенности осуществляемых хозяйственных операций, или того, что разные информационные системы, используемые муниципалитетом и подведомственными муниципальными учреждениями, не позволят автоматизировать процесс консолидации отчетности и т.д.);
- л) наличие сети подведомственных муниципальных учреждений;
- м) порядок составления и представления отчетности ВМО города Москвы по реализации ими отдельных государственных полномочий (состав, структура отчетности, показатели и их динамика; степень исполнения и возврат неиспользованных средств субвенций);
- н) структура расходов местного бюджета (правомерность, обоснованность, соблюдение нормативов);
- о) особенности осуществления хозяйственных операций, в том числе взаимоотношения с поставщиками и подрядчиками (права и обязанности государственного заказчика, проведение торгов, порядок и организация размещения заказа для подведомственных муниципальных учреждений) и др.

*III. Оценка и анализ результатов деятельности объекта проверки:*

- а) основные статистические показатели ВМО города Москвы;
- б) характер исполнения бюджета ВМО города Москвы (дефицит/профицит);
- в) выполнение муниципального задания (количественные и качественные показатели) подведомственными муниципальными учреждениями;
- г) оценка качества процессов планирования местного бюджета (использование прогноза социально-экономического развития, внесение изменений в бюджетную роспись, бюджетные сметы и т.д.);
- д) оценка работы персонала и политика стимулирующих поощрений (обоснованность, целесообразность) и др.

## **СТАНДАРТ «ОПРЕДЕЛЕНИЕ УРОВНЯ СУЩЕСТВЕННОСТИ»**

### **1. Общие положения**

**1.1.** Настоящий стандарт разработан в рамках заключенных соглашений об осуществлении внешней проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов ВМО в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, Законом города Москвы от 10.09.08 №39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве», Законом города Москвы от 01.11.95 № 23-73 «О Контрольно-счетной палате Москвы», Регламентом Контрольно-счетной палаты Москвы, инструкциями и методическими рекомендациями, утвержденными приказами Председателя КСП Москвы, с учетом положений международных стандартов государственного аудита ИНТОСАИ.

**1.2.** Настоящий стандарт устанавливает единые цели и основные принципы определения уровня существенности при проведении внешней проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов ВМО, а также оценки результата выявленных при проверке искажений, если таковые имеются.

**1.3.** При проведении внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета ВМО общей целью является получение разумной уверенности в том, что в целом годовой отчет не содержит существенных искажений и подготовлен во всех существенных отношениях в соответствии с нормами действующего законодательства.

**1.4.** Сфера применения стандарта:

**1.4.1.** Стандарт является обязательным для исполнения всеми сотрудниками Контрольно-счетной палаты Москвы, привлеченными специалистами и независимыми экспертами, участвующими в проведении внешней проверки исполнения бюджетов ВМО, включающей проверку годовых отчетов об исполнении местных бюджетов, а также целевого и эффективного использования средств местных бюджетов и бюджетных средств города Москвы.

**1.4.2.** Расчет существенности производится применительно к каждому объекту контроля в отдельности.

### **2. Понятие существенности**

**2.1.** Понятие существенности применительно к внешней проверке годового отчета рассматривается в следующем контексте: выявленные в ходе контрольного мероприятия

нарушения, ошибки, включая описки (пропуски) в проверяемой отчетности, являются существенными, если они индивидуально или в совокупности могут оказать влияние на представление пользователей отчетности о состоянии финансовых и нефинансовых активов и обязательств объекта проверки, степени и качества исполнения местного бюджета.

**2.2.** Под достоверностью годового отчета об исполнении бюджета во всех существенных аспектах понимается такая степень точности показателей годовой бюджетной отчетности, при которой квалифицированный пользователь этой отчетности оказывается в состоянии делать на ее основе правильные выводы и принимать решения в рамках соответствующих бюджетных полномочий.

В данном контексте предполагается, что пользователи отчетности:

- имеют достаточное понимание:
  - принципов и порядка организации местного самоуправления в городе Москве, его правовые, территориальные и финансово-экономические основы;
  - особенностей организации бюджетного процесса в ВМО города Москвы, основ и стандартов бюджетного учета, формирования бюджетной отчетности;
- понимают, что внешняя проверка годового отчета:
  - в большей степени проводится на камеральном уровне, а при выездной проверке имеет выборочный характер;
  - не преследует цели выявить все нарушения, возможные при подготовке отчетности и реализации бюджетного процесса в ВМО города Москвы;
  - проводится и заключение о его достоверности (недостоверности) дается в соответствии с определенным уровнем существенности;
- осознают наличие неотъемлемых рисков и ограничений, присущих системам учета и формирования отчетности, внутреннего контроля объектов проверки.

**2.3.** Под уровнем существенности понимается то предельное значение отклонений (ошибок) в отражении показателей годовой отчетности, начиная с которого квалифицированный пользователь этой отчетности с большой степенью вероятности не может использовать показатели годового отчета при оценке исполнения бюджета ВМО города Москвы и не сможет делать на ее основе правильные выводы (принимать решения).

**2.4.** Понятие существенности применяется:

- при планировании и проведении внешней проверки,
- при оценке результата выявленных в ходе контрольного мероприятия искажений (неисправленных искажений), если таковые имеются, и формировании мнения в заключении, выдаваемом на годовой отчет об исполнении бюджета ВМО города Москвы.

### **3. Определение уровня существенности**

**3.1.** Определение существенности является вопросом профессионального суждения проверяющего и зависит от понимания им необходимости (значимости) финансовой информации для пользователей годовых отчетов.

**3.2.** Уровень существенности определяется в суммовом выражении и в процентах.

**3.3.** Уровень существенности определяется для годовой отчетности в целом на основании выбранных базовых показателей годового отчета об исполнении бюджета.

**3.4.** Если для отдельных форм годовой отчетности имеются показатели, для которых искажения в меньших суммах, чем уровень существенности для годовой отчетности в це-

лом, могут оказать влияние на решения пользователей, принимаемые на основе данной отчетности, также определяется уровень или уровни существенности, которые будут применены к этим формам отчетности либо к их отдельным показателям.

В частности, абсолютное значение уровня существенности, рассчитанное на основании показателей доходной/расходной части бюджета (отчета об исполнении бюджета), может быть неприемлемо при проверке достоверности баланса исполнения бюджета и т.п.

**3.5.** Кроме того, при проведении внешней проверки годовой отчетности об исполнении бюджета ВМО города Москвы могут быть определены статьи (показатели) отчетности, несущественные по их абсолютному значению, но значимые для пользователей отчетности по своей сущности (например, данные о реализации социальных и других стратегически значимых целевых государственных программ). В зависимости от этого возможно применение различных уровней существенности.

**3.6.** Проверяющий определяет приемлемый уровень существенности уже на этапе планирования контрольного мероприятия в целях определения характера, сроков и объема дальнейших контрольных процедур, оценки рисков существенного искажения отчетности (плановый уровень существенности).

**3.7.** Уровень существенности для годового отчета в целом и, если применимо, для отдельных видов операций, показателей отдельных форм отчетности, может быть пересмотрен в результате изменения обстоятельств, которые произошли в ходе проверки, получения новой информации или изменений в понимании проверяющим отдельных аспектов деятельности объекта контроля в отчетном периоде.

**3.8.** Любые корректировки значения уровня существенности в ходе проверки, должны быть утверждены руководителем проверки (руководителей рабочей группы), что должно найти отражение в рабочей документации проверки.

**3.9.** Проверяющий должен обеспечить разумную уверенность в том, что применяемые им в ходе подготовки и проведения внешней проверки контрольные (аналитические) процедуры, собранные аудиторские доказательства будут достаточными для снижения риска выражения несоответствующего мнения при наличии существенных искажений в отчетности (аудиторский риск).

**3.10.** Оценка существенности отдельных счетов бюджетного учета, групп однотипных операций объекта проверки необходима для определения показателей бюджетной отчетности, подлежащих проверке, выбора соответствующих аналитических процедур, которые, как предполагается, в совокупности уменьшат аудиторский риск до приемлемо низкого уровня.

**3.11.** Проверяющий обязан определять уровень существенности и ее взаимосвязь с аудиторским риском и прогнозировать, какие факторы могут повлечь существенное искажение проверяемой отчетности.

**3.12.** Между существенностью и аудиторским риском имеет место быть обратная зависимость, то есть чем ниже уровень аудиторского риска, тем выше уровень существенности, и наоборот (табл. 1).



## Взаимосвязь между существенностью и аудиторским риском

Аудиторский риск	Рекомендуемый уровень существенности от соответствующего базового показателя, %
Низкий	3
Средний	2
Высокий	1

**3.13.** Для определения абсолютного значения уровня существенности проверяющий должен выбрать базовые показатели.

**3.14.** В качестве базовых показателей годовой отчетности ВМО города Москвы могут выступать:

- валюта баланса (Баланс исполнения бюджета);
- общие исполненные кассовые доходы/расходы бюджета (Отчет об исполнении бюджета);
- общие начисленные (фактические) доходы/расходы бюджета (Отчет о финансовых результатах деятельности).

**3.15.** При определении абсолютного значения уровня существенности и выборе базовых показателей проверяющий должен проявить профессиональное суждение исходя из специфики финансовой деятельности объекта контроля (структуры активов и обязательств, видов финансово-хозяйственных операций, объемов финансовых потоков) и задач внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета с точки зрения основных пользователей отчетности.

Так, при выборе в качестве базового показателя «валюты баланса» Баланса исполнения бюджета ВМО города Москвы может получиться, что при оценке выявленных в ходе проверки годовой отчетности искажений (неисправленных искажений) их совокупность превысит рассчитанную величину уровня существенности. Это обусловлено тем, что, как правило, значение стоимости активов ВМО на конец отчетного периода, отражаемых в Балансе исполнения бюджета, значительно меньше величины общих доходов/расходов бюджета за тот же период.

#### 4. Применение уровня существенности

**4.1.** Порядок применения существенности при проведении контрольного мероприятия.

**4.1.1.** Проверяющий оценивает то, что является существенным, по своему профессиональному суждению.

**4.1.2.** При наличии особых обстоятельств в отношении отдельных показателей отчетности, финансово-хозяйственных операций, раскрытия информации проверяющий должен оценивать их как существенные, даже если они ниже уровня существенности.

**4.1.3.** Наряду с рассчитанным на этапе планирования приемлемым уровнем существенности в суммовом выражении проверяющий также рассматривает характер (качество) искажений (нарушений, недостатков), специфические обстоятельства их возникновения при оценке их влияния на достоверность годовой отчетности, степень и качество исполнения бюджета.

**4.1.4.** Примерами качественных искажений являются:

- отсутствие раскрытия информации либо формальный подход к составлению форм годовой отчетности, включая пояснительную записку с приложениями;
- структура и характер дебиторской и кредиторской задолженности, причины ее возникновения;
- ненадлежащий порядок формирования бюджетных регистров, на основании которых должна составляться отчетность;
- применение устаревших (недействующих) форм отчетности и т.п.

**4.1.5.** При камеральной проверке существенность может быть применена для таких контрольных процедур, как проверка данных синтетического и аналитического учета в разрезе бюджетных счетов (по данным бюджетных регистров) и их сверка с показателями отчетности, проверка отчетности муниципальных учреждений, подведомственных объекту контроля и т.п.

Перечень возможных искажений (нарушений) в формировании отчетности, определяемых на уровне камеральной проверки и выраженных в суммовой оценке, к которым можно применить уровень существенности:

- наличие расхождений при построчном сравнении значений показателей отчетности финансового органа (главного распорядителя бюджетных средств) и соответствующих суммированных показателей отчетности получателей бюджетных средств;
- наличие расхождений в контрольных соотношениях между показателями форм бюджетной отчетности;
- несоответствие остатков по счетам учета, указанных на начало года, остаткам, указанным на конец года в балансе предыдущего периода (с учетом приведения остатков по счетам учета в случае перехода на новые положения инструкции по бюджетному учету);
- расхождения между показателями бюджетной отчетности и показателями регистров бюджетного учета (главная книга, журналы операций);
- отсутствие забалансового учета активов, принятых в пользование, на ответственное хранение, а также бланков строгой отчетности и др.

**4.1.6.** В ходе выездной проверки при проведении контрольных процедур проверяющий рассматривает существенность как на уровне отчетности в целом, так и в отношении остатков по отдельным счетам бюджетного учета, групп однотипных операций и случаев раскрытия информации. В зависимости от рассматриваемого аспекта возможны различные уровни существенности.

**4.1.7.** Проверяющий должен определить, существует ли необходимость пересмотра общей стратегии проверки, если характер выявленных искажений и обстоятельств их возникновения указывает на то, что могут существовать другие искажения, которые в совокупности с накопленными искажениями, выявленными в ходе проверки, могут быть существенными.

**4.1.8.** При проведении аналитических процедур уровень существенности применяется при отборе элементов, подлежащих проверке. Так, сплошной проверке подлежат данные о финансово-хозяйственных операциях, остатки по счетам активов и обязательств, существенных по величине (стоимости) и их характеру либо подверженных риску или по которым ранее были выявлены ошибки (нарушения). При этом проверяющий должен помнить, что проверка только существенных по размеру и качеству элементов в пределах оборотов по счету бюджетного учета или группы однотипных операций может быть эффективным средством получения аудиторских доказательств, но не является достаточной, так как

выводы по результатам процедур, применяемых к отобраным таким способом элементам, не могут быть распространены на всю совокупность элементов проверки.

**4.1.9.** Проверяющему также необходимо рассмотреть возможность искажений в отношении сравнительно небольших величин, которые в совокупности могут оказать существенное влияние на достоверность отчетности. Например, нарушение в порядке отражения отдельных финансово-хозяйственных операций, проводимых объектом проверки ежемесячно, может указывать на возможное существенное искажение, которое возникнет в том случае, если такое нарушение будет повторяться каждый месяц.

**4.1.10.** Если совокупность искажений, выявляемых в ходе проверки, приближается к уровню существенности, проверяющему необходимо определить, существует ли вероятность того, что необнаруженные искажения, рассматриваемые вместе с совокупными обнаруженными неисправленными искажениями, могут превысить уровень существенности.

**4.1.11.** По мере того, как совокупные искажения приближаются к уровню существенности, проверяющий рассматривает вопрос о снижении риска посредством проведения дополнительных аналитических процедур.

## **4.2. Порядок применения существенности при оценке выявленных искажений**

**4.2.1.** Искажения показателей годовой отчетности, выявленные в ходе контрольного мероприятия, могут являться результатом:

- погрешностей в сборе или обработке данных, на основе которых подготовлен годовой отчет об исполнении бюджета ВМО города Москвы;
- пропусков в суммах или раскрытии информации;
- неверных бухгалтерских оценок, являющихся результатом неправильного понимания фактов хозяйственной деятельности, нарушений порядка бюджетного учета активов, обязательств и финансово-хозяйственных операций;
- недобросовестных (намеренных) действий ответственных (должностных) лиц объекта проверки и др.

**4.2.2.** Существенность преднамеренной ошибки всегда признается более высокой, чем непреднамеренной. Например, выявление хищений, незаконных выплат и поступлений являются существенными независимо от их количественного выражения.

**4.2.3.** Оценка существенности выявленных искажений должна проводиться с учетом специфики, целей и задач деятельности объекта проверки, интересов общественности и пользователей отчетности в результатах деятельности объекта проверки в отчетном периоде.

**4.2.4.** Выявленные в ходе проверки искажения суммируются. Проверяющий должен определить размер и характер искажений относительно как отдельных видов операций, показателей отчетности, остатков на счетах или раскрытия информации, так и годовой отчетности в целом, а также обстоятельства их возникновения.

**4.2.5.** При оценке достоверности годового отчета об исполнении бюджета проверяющий определяет, существенны ли искажения индивидуально или в совокупности, является ли совокупность искажений, выявленных в ходе проверки, существенной.

## **5. Документирование**

**5.1.** Проверяющий должен включать в рабочие документы следующую информацию (данные):

- уровень существенности для годового отчета в целом (в суммовом выражении);

- уровень (уровни) существенность для отдельных видов операций, остатков на счетах бюджетного учета или раскрытия информации;
- расчет уровня существенности и любой её пересмотр в ходе контрольного мероприятия;
- все искажения (неисправленные искажения), накопленные в ходе проверки;
- заключение проверяющего относительно того, являются ли неисправленные искажения существенными, индивидуально или в совокупности, и основания для того заключения.

*Приложение 1  
к стандарту внешней проверки  
«Определение уровня существенности»*

### Методика расчета уровня существенности

В связи с обязанностью проверяющего рассмотреть существенность как на уровне годового отчета в целом, так и на уровне отдельных видов операций, остатков по счетам учета на этапе планирования определяется:

- уровень существенности для отчетности в целом – плановая существенность (ПС);
- уровень существенности в отношении отдельных видов операций, остатков по счетам бюджетного учета – допустимый уровень ошибки (ДУО);
- минимальная величина поправки (МВП).

#### 1. Плановая существенность (ПС)

Информация считается существенной, если ее отсутствие или искажение может повлиять на экономические решения пользователей, принятые на основе данной отчетности.

Для расчета существенности определяется соответствующий показатель (база) и выбор процента, применяемого к этой базе.

Для нахождения количественного уровня существенности для годового отчета в целом может быть выбран один из показателей, представленных в таблице 2.

*Таблица 2*

**Базовые показатели для определения уровня существенности в разрезе форм бюджетной отчетности**

№ п/п	Наименование базового показателя	Диапазон, %	Комментарии	Приоритет
1.	Расходы бюджета, всего (стр.200 Отчета об исполнении бюджета (форма 0503117)) либо доходы бюджета, всего (стр.010 Отчета об исполнении бюджета (форма 0503117))	1-3	Выбирается наименьший из показателей доходов и расходов бюджета	Первично
2.	Расходы (стр.150 Отчета о финансовых результатах деятельности (форма 0503121)) либо доходы (стр.010 Отчета о финансовых результатах деятельности (форма 0503121))	1-3	Выбирается наименьший из показателей доходов и расходов бюджета	Вторично

Следует иметь в виду, что ПС не принято рассчитывать как среднее по ряду показателей, поскольку предполагается, что проверяющий должен быть достаточно информирован для определения наиболее подходящей базы (однако расчеты по другим базам можно использовать для подтверждения приемлемости принятого решения).

Выбор соответствующего процента в рекомендуемом диапазоне прежде всего зависит от оценки рисков, поскольку между ПС и уровнем аудиторского риска существует обратная зависимость, т.е. чем выше риск, тем ниже должен быть уровень ПС.

В случае если проверка конкретного объекта контроля проводится впервые, целесообразно устанавливать ПС на нижней границе диапазона.

Величина ПС, рассчитанная на этапе планирования, может быть пересмотрена далее в процессе проведения проверки.

## ***2. Допустимый уровень ошибки (ДУО)***

ДУО – это максимальная величина ошибки, приемлемая в отношении отдельной совокупности.

Применение ДУО позволяет применить ПС на уровне отдельной статьи отчетности, остатка по счету или раскрытия информации в пояснительной записке. Фактически величина ДУО отражает предположение проверяющего о величине допустимых необнаруженных ошибок.

Проверяя остаток по конкретному счету, проверяющий не должен стремиться обнаружить ошибки по данному счету в сумме, достигающей уровня ПС, поскольку этот подход не оставил бы места для ошибок по другим счетам и места для необнаруженных ошибок, которые тоже существуют, т.к. применяемые контрольные процедуры не нацелены на отыскание всех имеющихся ошибок. Следовательно, для работы с индивидуальными счетами ДУО задается в размере меньшем, чем ПС. Следует учитывать, что кумулятивная величина необнаруженных ошибок растет с увеличением размера ДУО.

ДУО задается на таком уровне, чтобы обеспечить низкую вероятность такого события, как превышение общей суммы обнаруженных и необнаруженных ошибок по всем счетам над размером ПС.

Как минимум, ДУО применяется в следующих случаях:

- в отношении значительных счетов, видов операций;
- в качестве порога при определении элементов наибольшей стоимости в заданной совокупности;
- в качестве параметра, вводимого при определении репрезентативной выборки.

ДУО обычно устанавливается на уровне 75% от ПС, когда есть уверенность, что суммарная величина обнаруженных отклонений не превысит значения 25% от ПС.

Однако если ожидаются высокие риски в рамках определенной проверки, то величину ДУО можно (и нужно) соответственно скорректировать вплоть до минимального значения – 50% от ПС. В целях предосторожности вполне оправданно установить значение ДУО на уровне 50% от ПС, когда проверка годового отчета выполняется впервые, поскольку представление о рисках может являться недостаточно полным.

## ***3. Минимальная величина поправки (МВП)***

МВП – это пороговая величина, ниже которой обнаруженные отклонения (поправки) не представляют интереса, поскольку являются совершенно несущественными для целей

аудита. Соответственно при суммировании обнаруженных искажений в расчет принимаются только отклонения, превышающие установленную величину МВП.

МВП всегда рассчитывают как 5% от ПС.

*Приложение 2  
к стандарту внешней проверки  
«Определение уровня существенности»*

## РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

### Расчет уровня существенности, допустимого уровня ошибки и минимальной величины поправки

#### 1. Расчет уровня существенности (ПС)

Показатели	Единица измерения	Значение	Комментарий (если необходимо)
Базовый показатель	тыс. руб.		
Доля, применяемая для расчета	%		
Уровень существенности	тыс. руб.		

#### 2. Расчет допустимого уровня ошибки (ДУО)

Показатели	Единица измерения	Значение	Комментарий (если необходимо)
Уровень существенности (ПС)	тыс. руб.		
Доля, применяемая для расчета (от величины уровня существенности)	%	(50 ÷ 75)	
Допустимый уровень ошибки	тыс. руб.		

#### 3. Расчет минимальной величины поправки (МВП)

Показатели	Единица измерения	Значение	Комментарий (если необходимо)
Уровень существенности (ПС)	тыс. руб.		
Доля, применяемая для расчета (от величины уровня существенности)	%	5	
Минимальная величина поправки	тыс. руб.		

Приложение 3  
к стандарту внешней проверки  
«Определение уровня существенности»

**ПАМЯТКА ПРОВЕРЯЮЩЕМУ**

1. Уровень существенности определяется в суммовом выражении и в процентах.
2. Расчет существенности производится применительно к каждому объекту контроля в отдельности.
3. При наличии обстоятельств, которые станут известны в ходе проверки, проверяющий имеет право изменить (скорректировать) значение уровня существенности.
4. Факт изменения уровня существенности, новое значение уровня существенности, соответствующие расчеты и развернутая аргументация проверяющего должны быть в обязательном порядке зафиксированы в рабочих документах внешней проверки.
5. Любые корректировки значения уровня существенности в ходе проверки должны быть утверждены руководителем проверки, что должно найти отражение в рабочей документации проверки.
6. Проверяющий может принять решение, что сумма ошибки определенного размера является существенной вне зависимости от других обстоятельств.
7. Существенность преднамеренной ошибки всегда признается более высокой, чем непреднамеренной. Например, выявление хищений, незаконных выплат и поступлений является существенным независимо от их количественного выражения.
8. Показатель существенности не должен отличаться для балансовых и забалансовых счетов.
9. Расчет уровня существенности можно производить отдельно применительно к формам отчетности: Балансу исполнения бюджета, Отчету о финансовых результатах деятельности, Отчету об исполнении бюджета.
10. Существенность для консолидированной отчетности (главного распорядителя бюджетных средств, финансового органа) должна базироваться на консолидированной отчетности (то есть с учетом эффектов консолидации).
11. В уведомление о проведении внешней проверки, направляемом в адрес руководителя объекта контроля (Муниципалитета), рекомендуется фиксировать уровень существенности, рассчитанный на основе базовых показателей годовой отчетности (в процентах или в сумме) без распределения уровня существенности по статьям отчетности, счетам бюджетного учета и т.п.
12. Перечень возможных искажений (нарушений) в формировании отчетности, определяемых на уровне камеральной проверки и выраженных в суммовой оценке, к которым можно применить уровень существенности:
  - наличие расхождений при построчном сравнении значений показателей отчетности финансового органа (главного распорядителя бюджетных средств) и соответствующих суммированных показателей отчетности получателей бюджетных средств;
  - наличие расхождений в контрольных соотношениях между показателями форм бюджетной отчетности;
  - несоответствие остатков по счетам учета, указанных на начало года, остаткам, указанным на конец года в балансе предыдущего периода;

- расхождения между показателями бюджетной отчетности и показателями регистров бюджетного учета (главная книга, журналы операций);
- отсутствие забалансового учета активов, принятых в пользование, на ответственное хранение, а также бланков строгой отчетности и др.

## СТАНДАРТ «ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЪЕМА ВЫБОРКИ»

### 1. Общие положения

**1.1.** Настоящий стандарт разработан в рамках заключенных соглашений об осуществлении внешней проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов ВМО в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, Законом города Москвы от 10.09.08 №39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве», Законом города Москвы от 01.11.95 № 23-73 «О Контрольно-счетной палате Москвы», Регламентом Контрольно-счетной палаты Москвы, инструкциями и методическими рекомендациями, утвержденными приказами Председателя КСП Москвы.

**1.2.** Настоящий стандарт разработан с учетом руководящих принципов контроля, определенных в Лимской декларации (статья 13), и положений международных стандартов государственного аудита ИНТОСАИ (п.2.2.37, 3.5.2).

**1.3.** Настоящий стандарт устанавливает единые цели и основные принципы использования в ходе внешней проверки методов статистической и нестатистической выборки для отбора элементов, подлежащих проверке, а также экстраполяции и оценки результатов выборочной проверки.

**1.4.** Сфера применения стандарта:

**1.4.1.** Стандарт является обязательным для исполнения всеми сотрудниками Контрольно-счетной палаты Москвы, привлеченными специалистами и независимыми экспертами, участвующими в проведении внешней проверки исполнения бюджетов ВМО, включающей проверку годовых отчетов об исполнении местных бюджетов, а также целевого и эффективного использования средств местных бюджетов и бюджетных средств города Москвы.

**1.4.2.** Настоящий стандарт подлежит применению во всех случаях, когда проверяющий принимает решение об использовании выборки при выполнении контрольных процедур внешней проверки ВМО.

### 2. Понятие выборки

**2.1.** Результаты процедур внешней проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов ВМО города Москвы, выводы и рекомендации должны основываться на соответствующих доказательствах. Ввиду отсутствия возможности проведения сплошной проверки в каждом объекте контроля, как правило, используют выборочный метод проверки.

**2.2.** Под выборочной проверкой понимается применение контрольных процедур менее чем ко всем элементам определенной совокупности (статья отчетности, группа однотипных операций и т.д.) с целью получения и оценки доказательств в отношении выбранных элементов и экстраполяция выявленных искажений на генеральную совокупность, из которой произведена выборка.



**2.3.** Выборочные методы при проведении контрольного мероприятия используются в том случае, если доказательства не могут быть получены другими способами и когда существует необходимость структурированных сопоставлений и надежных обобщений.

**2.4.** Из-за ограниченных ресурсов выборка редко включает большое число элементов, и, как правило, при этом необходимо ограничить количество вопросов, ответы на которые предполагается получить.

**2.5.** Выборочная проверка может проводиться в пределах оборотов по счету бюджетного учета или группы однотипных операций.

**2.6.** Данные для проверки должны быть тщательно отобраны, чтобы было возможным сделать надлежащие выводы.

**2.7.** В ходе проверки проверяющий определяет методы проведения выборочной проверки с точки зрения получения надлежащих и достаточных доказательств:

- отбор и проверка операций, остатков и/или оборотов по счетам учета, существенных по стоимостному критерию (с наибольшей стоимостью);
- отбор и проверка специфических, нетиповых операций либо операций, по которым существует высокий аудиторский риск (риск искажения). В данном случае выводы, сделанные применительно к отобраным таким способом элементам, не подлежат экстраполяции;
- отбор отдельных элементов с формированием аудиторской выборки и экстраполяция выявленных искажений.

Применение того или иного метода отбора элементов (либо одновременно нескольких) возможно индивидуально для разных видов генеральных совокупностей.

**2.8.** Выборочный метод, как правило, применяется при выездной проверке.

**2.9.** По своему профессиональному суждению проверяющий может принять решение не подвергать проверке отдельные статьи отчетности, остатки и обороты по отдельным счетам (субсчетам) бюджетного учета муниципального Собрания и/или подведомственных муниципальных учреждений ввиду их незначительности (по сумме и характеру) относительно соответствующих показателей консолидированной отчетности финансового органа (годовой отчетности об исполнении бюджета ВМО города Москвы).

**2.10.** На камеральном уровне выборке могут подлежать данные реестра платежей за отчетный период, представляемого по запросу КСП Москвы органами казначейства в разрезе каждого объекта проверки.

### **3. Основные требования к проведению выборочной проверки**

**3.1.** Проверяющий на этапе планирования должен проанализировать конкретные цели, которые должны быть достигнуты в результате проверки, определить по своему профессиональному суждению возможность применения выборочных методов проверки с точки зрения получения достаточных и надлежащих доказательств. Факторы, которые проверяющий должен принять во внимание:

- количество и размеры элементов в генеральной совокупности (объемы и стоимостная оценка операций, количество и стоимость активов и т.п.);
- характер (виды) операций, активов и обязательств, подлежащих проверке;
- эффективность альтернативных тестов и процедур (не выборочных) для получения надлежащих и достаточных доказательств относительно затрат средств (трудовые, материальные ресурсы) и времени.

**3.2.** Анализ характера искомых доказательств и возможных факторов, связанных с искажениями или отклонениями показателей годовой отчетности, поможет проверяющему определить, какая генеральная совокупность должна быть использована для выборочной проверки.

**3.3.** Объем выборки должен быть достаточным, чтобы снизить риск, связанный с использованием выборки, до приемлемо низкого уровня. Риск, связанный с использованием выборки, – это риск того, что выводы, сделанные проверяющим на основании проверки отобранных элементов, могут отличаться от выводов, которые могли быть сделаны при проведении сплошной проверки.

**3.4.** Уровень риска, связанного с использованием выборки, который допускает (готов принять) проверяющий, оказывает влияние на объем выборки. Чем ниже риск, который готов принять проверяющий, тем больший должен быть объем выборки.

**3.5.** В Приложении 1 к настоящему Стандарту приведен перечень факторов, влияющих на объем отобранной для проверки совокупности.

**3.6.** Проверяющему следует выполнить процедуры, которые позволят получить доказательство того, что генеральная совокупность, из которой осуществляется выборка, является полной.

**3.7.** Проверяющий должен отбирать элементы выборки таким образом, чтобы каждый элемент генеральной совокупности имел одинаковую вероятность попасть в выборку. Проверяемая совокупность элементов должна формироваться таким образом, чтобы исключалась предвзятость (например, проверяющий не должен избегать каких-либо элементов, которые трудно проверить и т.п.).

**3.8.** Определение генеральной совокупности, выборка и процедура экстраполяции должны производиться отдельно в разрезе данных бюджетного учета и отчетности получателей бюджетных средств (муниципалитета как получателя бюджетных средств и администратора доходов, муниципального Собрания, муниципальных учреждений).

**3.9.** При анализе характеристик генеральной совокупности, из которой будет осуществляться выборка, проверяющий может решить, что необходимо выполнить стратификацию или взвешенный по стоимости отбор элементов. Подробно указанные методы рассматриваются в Приложении 2 к настоящему стандарту.

**3.10.** Порядок построения выборки:

**3.10.1.** Первоначально из выбранной генеральной совокупности проверяющий отбирает все элементы, подлежащие отдельной проверке (выше уровня существенности в рамках генеральной совокупности). Сплошной проверке может быть подвержена вся генеральная совокупность, если она состоит из сравнительно малого числа элементов большей стоимости или существует высокий аудиторский риск и другие средства не позволяют получить достаточные надлежащие аудиторские доказательства.

**3.10.2.** Далее отбираются специфические элементы генеральной совокупности (например, нетиповые операции). Отбор специфических элементов осуществляется на основании профессионального суждения проверяющего и его знания (понимания) специфики деятельности объекта контроля.

**3.10.3.** Далее в отношении оставшейся части генеральной совокупности проверяющий должен проанализировать потребность в получении надлежащих доказательств, если оставшаяся часть является существенной. Если принимается решение о тестировании оставшейся части совокупности, из нее отбираются отдельные элементы, подлежащие проверке (производится выборка элементов, формирование репрезентативной совокупности).

**3.11.** Поскольку целью выборки является получение выводов в отношении всей генеральной совокупности, проверяющему следует сформировать репрезентативную совокупность путем отбора элементов выборки, обладающих характеристиками, типичными для генеральной совокупности.

**3.12.** Формирование репрезентативной совокупности может быть произведено одним из следующих способов:

**3.12.1.** Случайный отбор проверяемой совокупности. Для случайного отбора используется генератор случайных чисел (как программный продукт в электронно-вычислительной технике) или таблицы случайных чисел.

**3.12.2.** Систематический отбор со случайным выбором начальной точки. Для систематического отбора число элементов в генеральной совокупности делится на объем выборки так, чтобы обеспечить интервал выборки (например, равный 50), и после определения исходной точки в пределах первых 50 элементов отбирается каждый 50-й элемент совокупности. Отобранная совокупность носит более случайный характер, если исходная точка определяется путем использования генератора случайных чисел в компьютере или таблиц случайных чисел. При систематическом отборе элементы выборки внутри генеральной совокупности не должны быть структурированы таким образом, чтобы интервалы выборки соответствовали какой-то конкретной особенности структуры генеральной совокупности.

**3.13.** Использование репрезентативной выборки позволит проверяющему получить и оценить доказательства в отношении отдельных характеристик отобранных элементов, чтобы сформировать выводы в отношении оставшейся части генеральной совокупности, из которой производилась выборка.

**3.14.** Выполнение процедур проверки:

**3.14.1.** Проверяющий должен проводить контрольные процедуры, являющиеся надлежащими для конкретной цели процедур, по каждому отобранному элементу.

**3.14.2.** Если отобранный элемент не является надлежащим для применения процедуры, то процедура должна быть выполнена по отношению к какому-либо замещающему элементу. Например, когда при проверке санкционирования произведенных расходов в выборку попадает операция, которая позже была сторнирована ввиду бухгалтерской ошибки (некорректное применение счета аналитического учета плана счетов), то это не будет являться отклонением, и соответственно, следует выбрать и проверить замещающий элемент.

**3.14.3.** Если проверяющий не имеет возможности применить запланированные контрольные процедуры к какому-либо элементу выборки, он должен рассматривать такой элемент выборки как искажение. Например, при проверке целевого характера произведенных в отчетном периоде расходов на ремонт объектов основных средств на проверку не представлена первичная документация по одной из таких операций, которая бы подтверждала факт проведения ремонтных работ.

**3.14.4.** Проверяющий должен изучить характер и причину любых выявленных отклонений или искажений и оценить их возможное воздействие на цели конкретной контрольной процедуры и другие области проверки.

**3.14.5.** При анализе обнаруженных отклонений и искажений проверяющий может определить, что у многих из них есть общие характеристики (например, некорректное применение кодов бюджетной классификации при признании расходов по соответствующей статье, квалификации нефинансовых активов). В таких обстоятельствах проверяющий может принять решение выявить все элементы генеральной совокупности, которые об-

ладают этой общей характеристикой, и провести процедуры применительно к такой страте. Кроме того, такие искажения могут быть умышленными и указывать на возможность совершения недобросовестных действий.

**3.14.6.** Когда проверяющий полагает, что искажение (отклонение), выявленное при проверке какого-либо элемента выборки, является аномальной (нестандартной) ошибкой, он должен получить достаточную уверенность, что такие искажения или отклонения не являются репрезентативными в отношении генеральной совокупности. Для этого он должен выполнить дополнительные процедуры, позволяющие получить достаточные надлежащие доказательства того, что подобные искажения или отклонения не затрагивают другие элементы генеральной совокупности. Под аномальной ошибкой понимается отклонение или искажение вследствие единичного случая, которое не может произойти повторно (за исключением некоторых случаев) и, таким образом, не является репрезентативной ошибкой с точки зрения данной генеральной совокупности.

**3.15.** Экстраполяция искажений. Оценка результатов выборочной проверки:

**3.15.1.** По результатам контрольных процедур проверяющий должен экстраполировать (распространить) искажения, выявленные в отобранной совокупности, оценивая их полную возможную величину во всей генеральной совокупности. Однако расчет общей суммы искажений в заданной генеральной совокупности, произведенный путем экстраполяции, не означает, что данная сумма подлежала отражению в учете и отчетности муниципалитета (как получателя бюджетных средств и администратора доходов), муниципального Собрания или муниципальных учреждений, подведомственных объекту контроля.

**3.15.2.** При оценке искажений или при экстраполяции искажений должны рассматриваться только те факторы, которые уместны с точки зрения целей конкретных процедур проверки.

**3.15.3.** Искажение, признанное аномальным, должно быть исключено при экстраполяции искажений, найденных в отобранной совокупности, на всю генеральную совокупность. Последствия любого такого искажения, если оно не исправлено, должны быть рассмотрены в дополнение к оценке полной величины искажений, не являющихся аномальными.

**3.15.4.** Если остатки (обороты) по счету бюджетного учета или группа однотипных операций были подразделены проверяющим на страты, то экстраполяция искажений проводится отдельно по каждой страте. Совокупность типичных и аномальных ошибок по каждой страте рассматривается с точки зрения их влияния на достоверность остатка (оборотов) по соответствующему счету бюджетного учета или группы однотипных операций.

**3.15.5.** Проверяющий должен оценить результаты проверки элементов в отобранной совокупности.

**3.15.6.** Неожиданно высокое значение искажения в отобранной совокупности может дать основания полагать, что остаток по счету бюджетного учета или группа однотипных операций являются существенно искаженными при отсутствии дополнительных доказательств того, что такие существенные искажения не имеют места.

**3.15.7.** Проверяющий оценивает, обеспечило ли использование выборки в разрезе отдельной генеральной совокупности (страты) надлежащие доказательства для того, чтобы сделать выводы о генеральной совокупности (страте), которая была проверена.

**3.15.8.** Если проверяющий приходит к выводу, что использование выборки не обеспечило достаточных оснований для выводов в отношении генеральной совокупности, которая была проверена, он может изменить характер, время и объем дальнейших процедур, чтобы достигнуть необходимого уровня уверенности.

**3.15.9.** Общая сумма искажений показателей годовой отчетности ВМО города Москвы, выявленных в ходе выборочной проверки, определяется путем суммирования искажений, выявленных после проведения выборочной проверки достоверности показателей отчетности муниципалитета (как получателя бюджетных средств и администратора доходов), муниципального Собрания, муниципальных учреждений, подведомственных объекту контроля.

**3.15.10.** Оценка существенности совокупных выявленных искажений осуществляется относительно уровня существенности, рассчитанного исходя из базового показателя консолидированной отчетности финансового органа.

*Приложение 1  
к стандарту внешней проверки  
«Определение объема выборки»*

**Примеры факторов, влияющих на объем отобранной для проверки совокупности**

№	Фактор	Влияние на объем выборки	Комментарий
1.	Высокая оценка риска существенного искажения	Увеличение объема	Чем выше оценка риска существенного искажения, тем больше должен быть объем выборки, чтобы получить больше доказательств за счет проведения контрольных процедур и снизить риски необнаружения
2.	Использование одновременно нескольких видов контрольных (аналитических) процедур применительно к той же совокупности	Уменьшение объема	Чем больше проверяющий полагается на разные процедуры проверки в целях снижения до приемлемо низкого уровня риска необнаружения искажений применительно к конкретной генеральной совокупности, тем меньшим может быть объем выборки.
3.	Увеличение необходимой степени уверенности проверяющего в том, что фактическое искажение генеральной совокупности не превысит допустимого уровня ошибки	Увеличение объема	Чем больше желаемый уровень уверенности в том, что результаты проверки выборочной совокупности являются показательными с точки зрения фактических искажений в генеральной совокупности, тем больше должен быть объем выборки
4.	Увеличение абсолютного уровня существенности	Уменьшение объема	Чем ниже допустимый уровень ошибки, которую готов принять проверяющий, тем больше должен быть объем выборки, и наоборот
5.	Стратификация генеральной совокупности	Уменьшение объема	При надлежащей стратификации генеральной совокупности общий объем отобранных совокупностей по стратам, как правило, меньше, чем объем отобранной совокупности, который был бы необходим для достижения заданного уровня риска, связанного с использованием выборочного метода, когда для всей генеральной совокупности формировалась бы одна отобранная совокупность

### **Стратификация и взвешенный по стоимости отбор элементов**

При анализе характеристик генеральной совокупности, из которой будет осуществляться выборка, проверяющий может прийти к выводу, что следует использовать стратификацию или взвешенный по стоимости отбор.

#### *Стратификация*

Эффективность проверки может быть повышена, если проверяющий проводит стратификацию генеральной совокупности путем разделения ее на дискретные подмножества (страты), которые имеют какие-либо идентифицирующие характеристики. Цель стратификации состоит в снижении вариативности элементов в рамках каждой страты и тем самым в уменьшении объема выборки без пропорционального увеличения риска, связанного с использованием выборочного метода.

При выполнении контрольных процедур обороты по счету бюджетного учета или группа однотипных операций могут стратифицироваться по стоимости. Это позволяет в рамках проверки уделить большее внимание элементам большей стоимости, которые могут быть сопряжены с большими потенциальными ошибками с точки зрения завышения величин. Страты могут быть выделены в разрезе кодов бюджетной классификации, аналитических счетов учета (субсчетов) и других характеристик, в которых проверяющий предполагает наличие более высокого риска искажений.

Результаты процедур, применяемых к какой-либо отобранной совокупности элементов в рамках одной страты, могут распространяться только на элементы, которые составляют такую страту. Для вывода в отношении всей генеральной совокупности требуется проанализировать риск существенного искажения в отношении остальных страт, составляющих генеральную совокупность, если они будут признаны проверяющим существенными.

Если остаток по счету бюджетного учета или группа однотипных операций были разделены на страты, то экстраполяция (распространение) искажений осуществляется для каждой страты отдельно. Для определения совокупного искажения остатка по счету бюджетного учета или группы однотипных операций в целом необходимо объединить искажения в отношении каждой страты.

#### *Взвешенный по стоимости отбор элементов*

При проведении контрольных процедур, в особенности при проверке на предмет завышения стоимостной оценки активов, обязательств, расходов бюджета, нередко оказывается эффективным определить элементы выборки как отдельные показатели в стоимостном выражении, которые составляют генеральную совокупность. Выбрав отдельные конкретные показатели в стоимостном выражении из генеральной совокупности, проверяющий затем исследует элементы, составляющие эти показатели. Такой подход к определению элементов выборки обеспечивает ориентацию работы проверяющего на проверку элементов большей стоимости, поскольку они с большей вероятностью оказываются отобранными, и это может приводить к уменьшению объема выборки.

## Методические рекомендации по осуществлению выборки

При проведении внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета ВМО города Москвы проверяющий должен получить достаточные надлежащие доказательства для того, чтобы сформировать обоснованные выводы, на которых будет базироваться заключение на годовой отчет.

Достаточные надлежащие доказательства могут быть получены:

1. При выборе всех элементов генеральной совокупности (сплошная проверка). Сплошная проверка рекомендуется в следующих случаях:

- генеральная совокупность составляет небольшое количество элементов большой стоимости;
- имеется существенный риск искажения отчетности, и другие средства не обеспечивают достаточных надлежащих доказательств;
- могут быть применены компьютеризированные методы к большой по количеству элементов генеральной совокупности, чтобы выполнить повторные вычисления или другие процедуры.

2. При выборе отдельных элементов, удовлетворяющих определенным условиям. Это уместно для отбора:

- ключевых элементов и элементов наибольшей стоимости;
- всех элементов, величина (стоимость) которых превышает определенный размер (сумму);
- элементов для получения информации по таким вопросам, как специфика деятельности объекта контроля и осуществляемых им операций, особенности системы внутреннего контроля;

3. При использовании репрезентативной выборки элементов из генеральной совокупности.

Решение, какой подход использовать, будет зависеть от существующих обстоятельств. Применение любого из указанных подходов или их комбинации может быть оправданным.

**Внимание:** Целесообразно использовать информацию, полученную при оценке рисков существенного искажения, чтобы уменьшить объем или устранить необходимость выполнения процедур проверки в областях, где риск искажения низкий. Кроме того, использование информации о системе внутреннего контроля в муниципалитете, полученной в том числе на основании Опросного листа, поможет определить риски средств внутреннего контроля.

Подходы к проверке делятся на две основные категории: проверка специфических элементов и осуществление выборки.

Специфические элементы – отдельные (существенные) элементы генеральной совокупности, отобранные для проверки в силу их значимости, величины, характера или способа отражения в учете. Чтобы определить существенные элементы, необходимо проанализировать:

- статьи/операции, которые индивидуально могли повлечь существенное искажение;
- необычные или зависимые от внешних факторов показатели бюджетной отчетности;
- элементы, которые подвержены искажению.

Возможно, эти специфические элементы уже были выявлены на стадии планирования, при выполнении процедур оценки риска.

*Документирование*

При проведении выборочной проверки проверяющему следует задокументировать следующие аспекты:

- цель контрольной процедуры, на рассмотрение каких вопросов она направлена;
- опыт (если применимо) выполнения аналогичных процедур в предыдущие периоды;
- порядок определения генеральной совокупности, элементы которой будут проверены;
- перечень отдельных элементов, которые должны быть исключены из выборки и проверены отдельно. В некоторых случаях уверенность, полученная в результате проверки крупных операций или остатков, может быть достаточной, чтобы не выполнять выборку в отношении оставшихся элементов генеральной совокупности;
- перечень подгрупп элементов (страт) в пределах генеральной совокупности, которые могут быть проверены отдельно (при наличии);
- способ осуществления выборки (случайный, системный) в оставшейся части генеральной совокупности;
- какой требуется уровень уверенности от выполнения процедуры (в %, см. таблицу 2.1);
- абсолютная величина уровня существенности. Результаты выборочной проверки не могут быть оценены, если нет критериев оценки.

*Объем процедур проверки*

Если имеется большая совокупность элементов, которые должны быть проверены, предварительно необходимо определить, существуют ли более эффективные средства проверки, чем репрезентативная выборка. Значительные по размеру или необычные элементы могут быть исключены из генеральной совокупности для отдельной проверки.

Объем выборки при выполнении контрольных процедур зависит от требуемого уровня уверенности, который, в свою очередь, зависит от:

- доказательств, полученных из других источников (например, аналитические процедуры);
- объема генеральной совокупности;
- уровня существенности.

Выбор коэффициента доверия в зависимости от необходимого уровня уверенности представлен в таблице 2.1.

Таблица 2.1

**Взаимозависимость между уровнем уверенности и коэффициентом доверия при определении объема выборки**

Уровень уверенности, %	Коэффициент доверия
50	0,7
55	0,8
60	0,9
65	1,1
70	1,2
75	1,4
80	1,6
85	1,9
90	2,3
95	3,0
98	3,7
99	4,6



Объем выборки (стоимостной) может быть определен следующим образом:

1. Вычисление интервала выборки (руб.)

$$\text{Интервал выборки} = \frac{\text{Допустимый уровень ошибки}}{\text{Коэффициент доверия}}. \quad (1)$$

Если интервал стоимостной выборки равен 100 000 руб., то первый элемент выборки (например, операции по оплате) отбирается случайно, например, на сумме 85 000 руб. (та операция по оплате, на которой накопительный итог превысил отправную точку – 85 000 руб.). Второй элемент выборки будет операцией, на которую приходится сумма 185 000 руб. (отправная точка + интервал выборки = 85 000 руб. + 100 000 руб.). Третьим элементом выборки будет операция, на которой нарастающий итог превысит 285 000 руб. (185 000 руб. + 100 000 руб.). Также отбираются остальные элементы выборки, пока нарастающий итог не превысит размер генеральной совокупности.

2. Определение объема выборки (количество элементов)

$$\text{Объем выборки} = \frac{\text{Величина генеральной совокупности}}{\text{Интервал выборки}}. \quad (2)$$

Генеральная совокупность не должна включать элементы, которые были отобраны для отдельной проверки.

*Примечание:* при расчете объема выборки округление всегда производится в меньшую сторону.

3. Построение выборки

Исключению из генеральной совокупности подлежат элементы наибольшей стоимости (превышающие определенную проверяющим величину) и ключевые элементы (отобранные для отдельной проверки по профессиональному суждению проверяющего).

Далее рассчитывается интервал выборки.

Затем случайным образом определяется отправная точка, чтобы отобрать первый элемент выборки. Отправная точка должна располагаться в интервале от 1 до величины интервала выборки. Каждый последующий элемент выборки определяется путем прибавления к величине предыдущей точки отбора величины интервала выборки.

**Пример 1:** Построение выборки в отношении остатков дебиторской задолженности по счету учета расчетов по выданным авансам

Вопрос	Ответ
Цель процедуры	Подтвердить существование дебиторской задолженности, осуществляя выборку остатков задолженности к получению и направляя письма-подтверждения (акты сверки задолженности)

Вопрос	Ответ
Риск существенного искажения в отношении существования дебиторской задолженности	Высокий риск
Совокупность, которая будет проверена	Остатки дебиторской задолженности по отдельным дебиторам на конец отчетного периода
Денежная оценка совокупности (общая величина дебиторской задолженности)	177 200 руб.
Элементы, выбранные для отдельной проверки (элементы наибольшей стоимости и ключевые элементы) – общая оценка	38 340 руб.
Уверенность, полученная в результате выполнения других процедур, например, процедур оценки риска	Низкая
Коэффициент доверия (тем меньше, чем выше уверенность доказательств, полученных из других источников)	Никакие другие источники не предоставили уверенности, следовательно, необходима уверенность 95% (коэффициент доверия – 3,0).
Допустимый уровень ошибки	15 000 руб.
Ожидаемые искажения в совокупности	Нет

*Расчет:*

Интервал выборки =  $15\ 000 : 3,0 = 5\ 000$  (руб.)

Объем выборки =  $(177\ 200 - 38\ 340) : 5\ 000 = 27$  (элементов)

В этом примере интервал выборки составил 5 000 руб. Таким образом, если первый элемент отобран случайно на сумме 2 500 руб., следующим элементом будет остаток, с учетом которого нарастающий итог превысит 7 500 руб. Третьим элементом будет остаток, с учетом которого нарастающий итог превысит 12 500 руб., и так далее, пока 27 элементов не будут отображены.

*Примечание:* при таком способе отбора элементы бóльшей стоимости (а соответственно и бóльшей значимости для формирования выводов) имеют бóльшую вероятность быть отобранными для проверки.

**Пример 2.** Построение выборки в отношении остатков дебиторской задолженности по счету учета расчетов по выданным авансам

Вопрос	Ответ
Цель процедуры	Подтвердить существование дебиторской задолженности, осуществляя выборку остатков задолженности к получению и направляя письма-подтверждения (акты сверки задолженности)
Риск существенного искажения в отношении существования дебиторской задолженности	Средний риск
Совокупность, которая будет проверена	Остатки дебиторской задолженности по отдельным дебиторам на конец отчетного периода.
Денежная оценка совокупности (общая величина дебиторской задолженности)	177 200 руб.
Элементы, выбранные для отдельной проверки (элементы наибольшей стоимости и ключевые элементы) – общая оценка	38 340 руб.
Уверенность, полученная в результате выполнения других процедур, например, процедур оценки риска	Низкая

Вопрос	Ответ
Коэффициент доверия (тем меньше, чем выше уверенность доказательств, полученных из других источников)	С учетом уровня уверенности по результатам других процедур необходима уверенность 70% (коэффициент доверия – 1,2).
Допустимый уровень ошибки	15 000 руб.
Ожидаемые искажения в совокупности	Нет

*Расчет:*

Интервал выборки = 15 000 : 1,2 = 12 500 (руб.)

Объем выборки = (177 200 – 38 340) : 12 500 = 11 (элементов)

*Экстраполяция (распространение) ошибок и оценка искажений*

Действия проверяющего:

1) Экстраполировать (распространить) искажения, имеющие стоимостную оценку, на всю генеральную совокупность.

2) Оценить влияние ожидаемого искажения (т.е. с учетом экстраполяции) на другие области проверки. Например, может потребоваться изменить характер процедур проверки в отношении какого-либо вопроса.

3) Сопоставить сумму ожидаемого искажения и аномальной ошибки с допустимым уровнем ошибки.

### Пример 3. Экстраполяции искажений.

№	Вопрос	Ответ
1.	Денежная оценка совокупности, которая должна быть проверена (величина дебиторской задолженности)	177 200 руб.
2.	Допустимый уровень ошибки	15 000 руб.
3.	Элементы, выбранные для отдельной проверки (элементы наибольшей стоимости и ключевые элементы) – общая оценка	38 340 руб.
4.	Совокупность за вычетом элементов, выбранных для отдельной проверки (стр.1 – стр.3)	138 860 руб.
5.	Объем репрезентативной выборки (общая стоимость всех элементов выборки)	75 000 руб.
6.	Искажения, выявленные при проверке элементов, выбранных для отдельной проверки (например, занижение суммы)	- 2 000 руб.
7.	Искажения, выявленные при проверке элементов репрезентативной выборки (например, завышение суммы)	+ 3 000 руб.
8.	Ожидаемая величина искажения в совокупности за вычетом элементов, выбранных для отдельной проверки (стр.7 / стр.5 x стр.4)	+ 5 554 руб.
9.	Общая ожидаемая величина искажения совокупности, которая должна быть проверена (стр.5 + стр.7)	+ 3 554 руб.

**Вывод:** Показатель «Расчеты по выданным авансам» в балансе получателя бюджетных средств завышен незначительно (т.к. общая ожидаемая величина искажения – 3 554 руб. не превысила допустимый уровень ошибки – 15 000 руб.).

## СТАНДАРТ «КОНТРОЛЬ КАЧЕСТВА»

### 1. Общие положения

**1.1.** Настоящий стандарт разработан в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, Законом города Москвы от 10.09.08 № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве», Законом города Москвы от 01.11.95 № 23-73 «О Контрольно-счетной палате Москвы», Регламентом Контрольно-счетной палаты Москвы, инструкциями и методическими рекомендациями, утвержденными приказами Председателя Контрольно-счетной палаты Москвы, с учетом положений международных стандартов государственного аудита (ИНТОСАИ).

**1.2.** Целью стандарта является установление единых принципов и требований в отношении правил и процедур осуществления контроля качества при проведении внешней проверки годовых отчетов об исполнении бюджетов ВМО.

**1.3.** Задачами стандарта являются:

- установление унифицированных и оптимальных требований качества к номенклатуре, процедурам и организации работ по проведению внешней проверки;
- оптимизация (совершенствование) механизма управления процессом проведения внешней проверки исполнения бюджетов ВМО;
- повышение общественного доверия к результатам контрольных мероприятий, проводимых Контрольно-счетной палатой Москвы.

**1.4.** Сфера применения стандарта

Стандарт применяется в целях реализации требований системы менеджмента качества, утвержденной Председателем КСП Москвы, в части контроля осуществления процесса «Контрольная деятельность».

Стандарт является обязательным для исполнения всеми сотрудниками Контрольно-счетной палаты Москвы, привлеченными специалистами и независимыми экспертами, участвующими в проведении внешней проверки исполнения бюджетов ВМО.

### 2. Система управления качеством внешней проверки

**2.1.** Внешняя проверка годовых отчетов об исполнении бюджетов ВМО города Москвы является отдельным видом контрольной деятельности КСП Москвы, осуществляемым в соответствии с бюджетным законодательством РФ и города Москвы, локальными нормативными правовыми актами КСП Москвы в рамках заключенных Соглашений.

**2.2.** Проведение указанного контрольного мероприятия носит общественный характер. Это означает, что качество проведения внешней проверки должно быть всегда и при любых обстоятельствах вне подозрений.

Неправильное поведение членов рабочей группы и/или ненадлежащее качество контрольной деятельности может вызвать сомнение в надежности и компетентности КСП Москвы.

**2.3.** В целях повышения эффективности деятельности в КСП Москвы применяется система менеджмента качества, являющаяся одновременно инструментом контроля качества и средством постоянного повышения качества.

**2.4.** Управление качеством проведения контрольных мероприятий представляет собой совокупность организационных действий, методов и процедур, направленных на достижение высокого уровня эффективности контрольной деятельности КСП Москвы в целях качественного осуществления внешней проверки.

**2.5.** Система управления качеством внешней проверки включает следующие элементы:

- установление требований к качеству;
- обеспечение качества;
- контроль качества;
- повышение качества.

**2.6.** Установление требований к качеству внешней проверки – это определение необходимых правил и процедур проведения внешней проверки, а также соответствующих ресурсов для достижения целей в области качества контрольной деятельности.

**2.7.** Требования к качеству внешней проверки, правила и процедуры планирования, проведения и формирования результатов установлены стандартами внешней проверки, которые являются обязательными для исполнения всеми членами рабочей группы.

**2.8.** Обеспечение качества представляет собой процесс выполнения установленных требований и процедур планирования, осуществления внешней проверки и оформления результатов контрольных мероприятий, определяющих качество их проведения.

**2.9.** Контроль качества осуществляется путем проверки соответствия процедур планирования, осуществления проверки и оформления результатов контрольных мероприятий установленным требованиям в целях оценки уровня их качества.

**2.10.** Контроль качества проведения внешней проверки должен осуществляться на систематической основе.

**2.11.** Повышение качества представляет собой процесс устранения недостатков проведения внешней проверки и совершенствования контрольной деятельности КСП Москвы, направленный на достижение более высокого уровня ее качества.

**2.12.** Комплексная система контроля качества проведения внешней проверки должна обеспечить разумную уверенность в том, что члены рабочей группы выполняют профессиональные и этические требования, требования законодательства и что отчеты по результатам проверок отражают реальное состояние дел объекта внешней проверки.

### **3. Профессиональные и этические требования**

**3.1.** Профессиональные и этические требования, обеспечивающие качество проведения внешней проверки, включают:

- честность;
- объективность (политический нейтралитет, избегание конфликта интересов);
- профессиональную компетентность и должную тщательность;
- конфиденциальность;
- профессиональное поведение (порядочность, понимание нравственной и этической стороны профессии);
- независимость.

**3.2.** Руководитель контрольного мероприятия должен контролировать соблюдение этических требований всеми участниками рабочей группы на всех стадиях контрольного мероприятия.

**3.3.** Члены рабочей группы должны обладать достаточным уровнем функциональной, организационной, политической и финансовой независимости.

Требования о соблюдении принципов независимости должны быть доведены до сведения всех членов рабочей группы, ответственность за определение и оценку обстоятельств и отношений, вызывающих угрозу независимости, а также принятие соответствующих действий для их устранения или снижения до приемлемо низкого уровня несут члены рабочей группы.

Факты, вызывающие угрозу соблюдения принципа независимости, должны быть незамедлительно доведены до сведения руководителя рабочей группы (руководителя внешней проверки). Решение о применении мер и действий в отношении выявленных угроз независимости принимается уполномоченными сотрудниками КСП Москвы.

**3.4.** На этапе планирования внешней проверки руководитель рабочей группы формирует состав рабочей группы в соответствии с положениями стандарта «Подготовка и планирование внешней проверки». При этом учитывается количественный состав, профессиональная компетентность и опыт (навыки) работников КСП Москвы.

Руководитель внешней проверки должен убедиться, что все члены рабочей группы обладают соответствующими навыками, профессиональной компетентностью, полномочиями и временем, необходимым для выполнения задания по проверке в соответствии с нормативными правовыми актами РФ и города Москвы, а также стандартами внешней проверки.

Под соответствующими навыками и профессиональной компетентностью подразумевается:

- понимание задания и практический опыт выполнения аналогичных по характеру и сложности заданий, приобретенный посредством обучения и предыдущей работы;
- знание и понимание нормативных правовых актов РФ и города Москвы, локальных нормативных актов КСП Москвы и стандартов внешней проверки;
- понимание особенностей бюджетного процесса и бюджетного устройства в ВМО города Москвы;
- способность формировать профессиональное суждение;
- знания в области информационных технологий;
- знание и понимание принципов и процедур контроля качества, установленных в КСП Москвы.

**3.5.** Навыки и профессиональная компетентность могут быть развиты различными методами, включая:

- профессиональное образование;
- непрерывное повышение квалификации;
- опыт работы;
- обмен опытом с коллегами.

**3.6.** При осуществлении внешней проверки члены рабочей группы должны проявлять профессиональный скептицизм.

Проявление профессионального скептицизма означает, что весомость полученных доказательств критически оценивается, доказательства, которые противоречат каким-либо документам или заявлениям руководства и (или) должностных лиц объекта внешней проверки либо ставят под сомнение достоверность таких документов или заявлений, внимательно изучаются. Профессиональный скептицизм необходим, чтобы, в частности, не упустить из виду подозрительные обстоятельства, не сделать неоправданных обобщений при подготовке выводов, не использовать ошибочные допущения при определении характера, временных рамок и объема процедур контроля, а также при оценке их результатов.

3.7. Руководитель рабочей группы должен обращать особое внимание на соблюдение этических требований всеми членами рабочей группы в ходе внешней проверки. Если руководителю рабочей группы становятся известны факты несоблюдения этических требований, он должен осведомить об этом руководителя контрольного мероприятия и обеспечить применение соответствующих мер дисциплинарного воздействия к лицам, не соблюдающим этические требования.

#### **4. Контроль качества и результативности процессов внешней проверки**

4.1. Обеспечение качества внешней проверки осуществляется на всех этапах контрольного мероприятия и заключается в выполнении требований и процедур ее проведения, установленных стандартами внешней проверки.

4.2. Организацию обеспечения качества внешней проверки осуществляет руководитель контрольного мероприятия посредством управления деятельностью членов рабочей группы и надзора за ходом контрольного мероприятия, в частности:

- создания необходимых условий для организации работы членов рабочей группы, обеспечения применения способностей сотрудников при выполнении ими своих обязанностей в ходе контрольного мероприятия в целях достижения высоких результатов работы;
- контроля распределения обязанностей между руководителем и членами рабочей группы (в соответствии с их профессиональными способностями, знаниями, умениями и навыками, необходимыми для качественного проведения контрольного мероприятия), создания механизма подотчетности и персональной ответственности за качество проводимого контрольного мероприятия.

4.3. В обязанности членов рабочей группы входит соблюдение этических и профессиональных требований, выполнение порученной работы. Члены рабочей группы могут обращаться за разъяснениями к более опытным членам, поддерживая в рабочей группе надлежащий стиль профессионального общения.

4.4. В ходе осуществления контроля результативности процесса контрольной деятельности должна осуществляться оценка:

- работы каждого члена рабочей группы независимо от занимаемой должности, квалификации и опыта;
- выполняемой работы и ее результатов.

4.5. Контроль результативности в ходе контрольного мероприятия осуществляется:

- руководителем контрольного мероприятия в отношении организационных вопросов проведения внешней проверки;
- руководителем рабочей группы в отношении выполняемой работы и ее результатов;
- более опытными членами рабочей группы в отношении работы менее опытных членов рабочей группы.

4.6. Перед началом проведения внешней проверки члены рабочей группы обязаны ознакомиться и соблюдать требования стандартов внешней проверки.

4.7. Работа членов рабочей группы должна соответствующим образом контролироваться на каждом этапе внешней проверки, и документально подтвержденные результаты работы должны проверяться руководителем контрольного мероприятия.

Контроль является существенным для обеспечения выполнения целей внешней проверки и поддержания качества работы, поэтому он необходим во всех случаях, независимо от компетентности отдельного члена рабочей группы.

**4.8.** Руководитель внешней проверки несет ответственность за качество выполнения каждой проверки, которой он руководит.

Руководитель внешней проверки и руководитель рабочей группы должны на всех стадиях (этапах) внешней проверки демонстрировать членам рабочей группы высокое качество работы на примере собственных действий или путем соответствующих указаний членам рабочей группы. Такие действия и указания должны подчеркивать:

- важность соблюдения нормативных правовых актов РФ и города Москвы, локальных нормативных актов КСП Москвы и стандартов внешней проверки, применяемых принципов и процедур контроля качества контрольной деятельности, а также формирования Заключения, соответствующего целям и условиям внешней проверки;
- обеспечение и постоянное повышение качества, которое является первостепенной задачей.

**4.9.** Контроль качества в ходе внешней проверки осуществляется посредством проведения:

- предварительного контроля качества;
- текущего контроля качества;
- последующего контроля качества (мониторинга).

**4.10.** Предварительный контроль качества внешней проверки.

**4.10.1.** Предварительный контроль осуществляется на стадии планирования внешней проверки.

**4.10.2.** Требования и процедуры организации подготовительного этапа внешней проверки установлены стандартом внешней проверки «Подготовка и планирование внешней проверки».

**4.10.3.** Процедуры, осуществляемые руководителем внешней проверки и обеспечивающие качество реализации контрольного мероприятия:

- формирование рабочей группы в соответствии с количественным составом, профессиональной компетентностью и опытом сотрудников КСП Москвы;
- разработка проектов плана-задания, структуры запросов о предоставлении информации, программы внешней проверки;
- контроль единого четкого понимания плана-задания и программы проверки всеми членами рабочей группы;
- проведение подробного инструктажа о характере и особенностях внешней проверки, ознакомление членов рабочей группы с закрепленными за ними вопросами;
- обеспечение возможности получения членами рабочей группы при недостатке опыта и (или) знаний в конкретных обстоятельствах соответствующих консультаций.

**4.11.** Текущий контроль качества внешней проверки:

**4.11.1.** Текущий контроль устанавливается за соблюдением членами рабочей группы установленных им контрольных полномочий.

**4.11.2.** Текущий контроль качества включает:

- контроль осуществления контрольных (аналитических) процедур в строгом соответствии с планом-заданием и программой проверки (перечень, характер процедур, порядок и сроки проведения);
- решение значимых вопросов, возникающих в ходе выполнения задания, оценку их значимости и в случае необходимости соответствующее изменение запланированных мероприятий;



- координацию действий членов рабочей группы, выявление вопросов, в отношении которых необходимо разъяснение или проведение в ходе проверки консультаций с более опытными участниками группы;
- принятие необходимых мер в отношении членов рабочей группы в случаях невыполнения и (или) ненадлежащего выполнения возложенных на них полномочий;
- обеспечение полноты контрольных (аналитических) процедур в целях обнаружения ошибок, нарушений, недостатков;
- контроль правильности заполнения, полноты и достоверности рабочих документов (все оценки и выводы, сделанные в ходе и по результатам выполнения процедур контроля, обоснованны и подтверждены достаточными надлежащими надежными доказательствами).

#### **4.12. Последующий контроль качества внешней проверки.**

**4.12.1.** До формирования Заключения по результатам внешней проверки руководитель рабочей группы должен проверить рабочие документы и обсудить работу с членами рабочей группы, чтобы убедиться в достаточности и надлежащем характере полученных доказательств, подтверждающих сделанные выводы.

**4.12.2.** Результаты последующего контроля качества проведения внешней проверки должны обеспечивать уверенность в том, что:

- выполненная работа соответствует нормативным правовым актам РФ и города Москвы, локальным нормативным правовым актам КСП Москвы и стандартам внешней проверки;
- возникновение значимых вопросов подлежало детальному рассмотрению;
- факты оказанных консультаций и рекомендаций, а также их содержание документально оформлены (применены на практике);
- выполненная работа подтверждает полученные выводы и документально оформлена;
- полученные доказательства имеют достаточный и надлежащий характер;
- цели контрольного мероприятия достигнуты.

**4.12.3.** Последующий контроль, осуществляемый руководителем внешней проверки, предусматривает выборочный анализ рабочих документов, связанных со значимыми суждениями и выводами, сделанными рабочей группой. Объем такого анализа зависит от сложности задания и риска того, что Заключение может не соответствовать целям и условиям внешней проверки.

**4.12.4.** Процедурами последующего контроля качества контрольной деятельности является контроль за:

- формированием аналитических записок и Заключений на годовые отчеты об исполнении бюджетов ВМО города Москвы, надлежащим образом отражающих выводы проверяющих;
- формированием проектов отчетов, информационных и иных писем с целью доведения результатов до заинтересованных лиц;
- формированием базы данных по объекту контроля (включая архивацию, создание электронной базы данных);
- принятием и/или созданием предложений по совершенствованию контрольной работы (в том числе оптимизации контрольных (аналитических) процедур и документированию контрольных мероприятий);
- рассмотрением поступивших претензий в соответствии с порядком, установленным локальными нормативными актами КСП Москвы.

**4.12.5.** Аналитические записки и Заключение по результатам внешней проверки могут быть доведены до сведения объекта проверки, а также иных заинтересованных лиц только после контроля соблюдения требований стандарта внешней проверки «Результат внешней проверки» и проведения внутреннего контроля качества посредством внутренней экспертизы.

**4.12.6.** Внутренняя экспертиза проектов итоговых документов включает объективную оценку значимых суждений, сформированных членами рабочей группы и выводов, формирующих основу Заключений.

**4.12.7.** Внутренняя экспертиза осуществляется лицами, выбор которых не должен создавать угрозу объективности.

**4.12.8.** Лица, осуществляющие внутреннюю экспертизу:

- не должны выбираться по указанию руководителя внешней проверки и/или руководителя рабочей группы;
- никаким образом не должны участвовать в контрольном мероприятии;
- не должны принимать решений за членов рабочей группы;
- не должны быть поставлены в какие-либо иные условия, которые могли бы создать угрозу его объективности.

**4.12.9.** Внутренняя экспертиза не снижает ответственности руководителя внешней проверки/руководителя рабочей группы.

**4.13.** Контрольное мероприятие считается качественно проведенным в случае если:

- выполнены все установленные законодательством, локальными нормативными актами КСП Москвы, стандартами внешней проверки процедуры подготовки, проведения и оформления результатов контрольного мероприятия с соблюдением утвержденных сроков;
- выполнена полностью утвержденная программа внешней проверки;
- Заключение и другие документы, оформленные в ходе контрольного мероприятия, содержат необходимые данные и доказательства, подтверждающие все установленные факты внешней проверки;
- структура, содержание и форма документов по результатам внешней проверки соответствуют требованиям локальных нормативных актов КСП Москвы, стандартов внешней проверки.

## **5. Организация внутреннего контроля качества**

**5.1.** Основными задачами внутреннего контроля качества являются своевременное предупреждение (выявление) и устранение имеющихся недостатков в организации и проведении внешних проверок в целом, а также разработка предложений по совершенствованию стандартов внешней проверки в целях повышения качества будущих контрольных мероприятий.

**5.2.** Порядок внутреннего контроля качества контрольной деятельности должен обеспечивать оперативность и результативность такого контроля.

**5.3.** При определении порядка внутреннего контроля качества внешней проверки учитываются следующие факторы:

- объем и сложность контрольного мероприятия;
- профессиональная компетентность членов рабочей группы.

**5.4.** Мониторинг и оценка качества проведения внешней проверки проводятся в целях определения, все ли установленные требования были выполнены.

Установлены следующие критерии качества внешней проверки, а также ответственные исполнители:

- формирование рабочей группы в соответствии с квалификацией, опытом, соблюдение этических и профессиональных стандартов (руководитель контрольного мероприятия, руководитель рабочей группы);
- проведение контрольного мероприятия в установленный планом работы КСП, планом-заданием и программой внешней проверки срок (руководитель контрольного мероприятия, руководитель рабочей группы);
- надлежащее оформление документов, отражение в них объективных свидетельств и подтверждений фактов (члены рабочей группы, руководитель рабочей группы, руководитель контрольного мероприятия);
- обоснование содержания и выводов по результатам контрольных мероприятий материалами, собранными в ходе внешней проверки (руководитель контрольного мероприятия).

**5.5.** Результаты внутреннего контроля качества проведения внешней проверки подлежат систематическому обобщению и доведению их до сведения членов рабочей группы, осуществляющих проведение внешней проверки.

**5.6.** Сведения о недостатках, выявленных по результатам внутренней проверки качества контрольной деятельности, а также о рекомендациях по их устранению подлежат доведению до сведения руководителя контрольного мероприятия, а также имеющих к этому отношение работников.

**5.7.** Результатом оценки каждого недостатка контрольной деятельности должны стать рекомендации в отношении одного или нескольких следующих аспектов:

- принятие мер в отношении отдельного задания или конкретного работника;
- сообщение выводов лицам, ответственным за непрерывное профессиональное обучение;
- внесение изменений в принципы и процедуры контроля качества;
- применение дисциплинарных мер воздействия в отношении лиц, не соблюдающих принципы и процедуры контрольных полномочий, особенно в отношении тех, кто делает это систематически.

**МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**  
**по проведению проверки правомерного и эффективного**  
**использования средств бюджета города Москвы,**  
**предоставленных внутригородским муниципальным**  
**образованиям в виде субвенций на выполнение**  
**отдельных государственных полномочий**

## 1. Информационное обеспечение проверки

### 1.1. Цель, задачи, направления, предмет и объекты проверки

Целью Методических рекомендаций по проведению проверки правомерного и эффективного использования средств бюджета города Москвы, предоставленных внутригородским муниципальным образованиям в городе Москве в виде субвенций на выполнение отдельных государственных полномочий (далее – Методические рекомендации), является установление единых принципов и подходов к организации и проведению указанного контрольного мероприятия.

**Целью** проверки является установление соблюдения законодательства Российской Федерации и города Москвы внутригородскими муниципальными образованиями в городе Москве (далее – ВМО) при использовании средств бюджета города Москвы, предоставленных в виде субвенций, а также переданного ВМО городского имущества.

Основными **задачами** проверки являются:

- оценка соблюдения норм бюджетного законодательства (федерального и города Москвы) при планировании и исполнении местного бюджета в части получения и использования средств субвенций города Москвы на осуществление переданных полномочий города Москвы;
- установление соблюдения принципа целевого характера бюджетных средств при использовании выделенных бюджетам ВМО из бюджета города Москвы субвенций на осуществление переданных полномочий;
- оценка достоверности отчетности, подтверждающей использование средств субвенций на соответствующие цели, с точки зрения соблюдения норм НПА, регулирующих:
- организацию и ведение бухгалтерского (бюджетного) учета;
- формирование бюджетной отчетности и ее состав;
- анализ выполнения рекомендаций Контрольно-счетной палаты Москвы (далее – КСП Москвы, Палата) по результатам предыдущих контрольных мероприятий и оценка организации внутреннего контроля, а также их влияния на состояние бюджетного процесса в ВМО;
- проверка целевого использования материальных ресурсов, полученных от органов исполнительной власти города Москвы.

**Направления** проверки соответствуют перечню отдельных полномочий города Москвы, которыми наделены органы местного самоуправления, в том числе:

- в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства;
- по образованию и организации деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- в сфере опеки и попечительства.

**Предмет** проверки – средства бюджета города Москвы, предоставленные бюджету ВМО в виде субвенций на осуществление переданных полномочий (далее – Субвенции), а также материальные ресурсы, полученные от органов исполнительной власти города Москвы в целях осуществления переданных полномочий в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства.

**Объекты** проверки — муниципалитет ВМО, муниципальные учреждения, иные юридические лица, использующие городское имущество, переданное ВМО.

Перечень используемых нормативных правовых актов приведен в Приложении 1 к Методическим рекомендациям.

## **2. Порядок проведения проверки**

### **2.1. Общие вопросы, подлежащие проверке и документированию**

#### *2.1.1. Оценка соблюдения норм бюджетного законодательства при планировании и исполнении местного бюджета в части получения и расходования средств Субвенций города Москвы на осуществление переданных отдельных государственных полномочий*

Для оценки соблюдения норм бюджетного законодательства при планировании и исполнении местного бюджета в части получения и расходования средств Субвенций необходимо провести анализ:

- а) соответствия изменений решения о бюджете и изменений Закона города Москвы «О бюджете города Москвы»;
- б) соответствия плановых объемов средств Субвенций, отраженных в регистрах бюджетного учета и в отчетности, показателям решения о бюджете на соответствующий год (с изменениями);
- в) объемов неиспользованных в проверяемом году Субвенций, подлежащих использованию в следующем году, полноты и своевременности возврата неиспользованных субвенций за проверяемый год;
- г) использования средств субвенций согласно отчету об исполнении бюджета органа, организующего исполнение бюджета.

До выхода на объекты проверки необходимо обобщить и проанализировать данные, полученные от Департамента финансов города Москвы и содержащиеся в программно-аппаратном комплексе мониторинга бюджетных показателей Палаты, а также данные оперативного контроля, в том числе отчетов, поступивших от ВМО.

Информацию о поступивших средствах Субвенций и их использовании целесообразно представить в табличной форме, формат которой представлен в таблице 1 приложения 2 к Методическим рекомендациям. Таблица составляется раздельно на каждый год из проверяемого периода, а также на истекший отчетный период текущего года.

Согласно данным таблицы 1 определяется:

- соотношение фактического поступления Субвенций к их планируемому объему;
- соотношение показателей фактического использования средств Субвенций на финансирование расходов на осуществление переданных полномочий к объему поступивших на эти цели средств;
- объем средств Субвенций, не использованных в отчетном периоде, а также объем средств, подлежащих возврату в бюджет города Москвы.

До выхода на объекты проверки необходимо проанализировать информацию, содержащуюся на официальном сайте ВМО, в части, относящейся к предмету проверки. В обязательном порядке следует проверить порядок ведения реестра муниципальных контрак-

тов, провести предварительный анализ конкурсной документации и заключенных муниципальных контрактов. В качестве источника информации также может служить раздел «Муниципальные закупки» официального сайта Совета муниципальных образований города Москвы (<http://www.tender.amom.ru>).

*2.1.2. Проверка соблюдения принципа целевого характера бюджетных средств при использовании субвенций города Москвы на осуществление переданных отдельных государственных полномочий*

При проверке соблюдения целей использования Субвенций необходимо убедиться, что расходование бюджетных средств осуществлялось именно по тем кодам, по которым они были предоставлены. По каждому виду Субвенции при их предоставлении в уведомлениях о бюджетных ассигнованиях указывается соответствующий код бюджетной классификации. В результате проверки необходимо выявить соответствие фактических направлений использования Субвенций с направлениями, указанными при их предоставлении.

При проверке использования Субвенций в 2010 году следует учесть, что выделение субвенций из бюджета города Москвы на организацию досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства предусматривается в общей сумме, за исключением субвенции на содержание муниципальных служащих, осуществляющих организацию досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства<sup>1</sup>.

В аналитических целях информацию об использовании средств Субвенций на финансирование расходов на осуществление переданных полномочий города Москвы целесообразно представить в табличной форме. По формату таблицы 2 Приложения 2 к Методическим рекомендациям составляются сведения в целом по ВМО, по формату таблицы 2(а) (Приложение 2) – в разрезе получателей средств Субвенций.

1) При проверке расходов на строительство (техническое перевооружение, реконструкцию, капитальный ремонт) объектов за счет средств Субвенций следует учитывать, что при заключении государственных контрактов на разработку проектно-сметной документации с 1 декабря 2006 года в заданиях на проектирование должно предусматриваться составление сметной документации на основе территориальных сметных нормативов для Москвы (ТСН-2001)<sup>2</sup>.

2) При проверке правильности расходования средств Субвенций на оплату труда и начислений на выплаты по оплате труда необходимо проверить соответствие представленных документов муниципалитета и муниципального учреждения, на основании которых производится начисление и выплата денежных средств по оплате труда, нормативным правовым актам Российской Федерации и города Москвы.

<sup>1</sup> Постановление Правительства Москвы от 30.06.2009 № 609-ПП «О взаимодействии органов исполнительной власти города Москвы и органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве по реализации переданных государственных полномочий города Москвы в работе с населением по месту жительства» (п.5.5.1.).

<sup>2</sup> Постановление Правительства Москвы от 14.11.2006 № 900-ПП «О порядке перехода на определение сметной стоимости строительства объектов в городе Москве с применением территориальных сметных нормативов в уровне цен по состоянию на 1 января 2000 года» (п.4).

В этих целях следует проанализировать следующие регистры бюджетного учета и первичные учетные документы:

- а) журнал операций расчетов по оплате труда;
- б) журнал операций по счету «Касса»;
- в) кассовую книгу;
- г) расчетно-платежные ведомости;
- д) платежные ведомости;
- е) карточки-справки;
- ж) таблицы учета использования рабочего времени и расчета заработной платы;
- з) приказы о зачислении, увольнении, перемещении, отпусках;
- и) трудовые договоры (контракты);
- к) положения об оплате труда, премировании и материальном стимулировании и т.п.;
- л) другие документы (при необходимости).

При этом следует проверить:

- наличие трудовых книжек и произведенных в них записей о назначении на должность;
- соответствие штатных расписаний унифицированной форме № Т-3 «Штатное расписание», утвержденной постановлением Госкомстата Российской Федерации от 05.01.2004 № 1;
- соответствие штатного расписания (количество штатных единиц) нормативам, утвержденным законами города Москвы;
- правильность присвоения тарифных и квалификационных разрядов работникам (включая правила установления и изменения разрядов и/или размеров ставок заработной платы при увеличении стажа работы, при получении образования, при присвоении квалификационной категории, при присуждении ученой степени кандидата или доктора наук и др.);
- расходы по персоналу, который подлежит тарификации в соответствии с тарификационными списками, и по персоналу, не подлежащему тарификации, в соответствии со штатными расписаниями;
- правильность расчетов профессионального стажа (путем сравнения с записями в трудовых книжках);
- соблюдение норм рабочего времени, установленных законодательством отдельным категориям работников;
- законность и правильность установления надбавок (работа со сведениями, составляющими государственную тайну, вредные условия труда и пр.);
- правильность выплат заработной платы в соответствии с установленными окладами, надбавками, премиями;
- учет фактически отработанного времени по таблицам учета рабочего времени, графикам работы совместителей (в муниципальных учреждениях);
- правильность исчисления среднего заработка для оплаты отпусков, компенсаций при увольнении;
- правильность расходования средств на оказание материальной помощи, премий, др.;
- правильность выплат за совместительство, за замещение отсутствующих работников и вакантных должностей (в муниципальных учреждениях);
- наличие или отсутствие фактов выплат сторонним лицам за работы, подлежащие выполнению штатными работниками;



- наличие доплат к заработной плате штатным работникам за выполнение работ, входящих в круг их обязанностей;
- правильность оформления и составления расчетно-платежных ведомостей на оплату труда, наличие на ведомостях разрешительной надписи руководителя и главного бухгалтера о выплате, а также правильность итогов по ведомостям;
- наличие неплатежей, несвоевременных платежей по бюджетным обязательствам, влекущих выплату пени, штрафов, компенсации морального ущерба;
- наличие перерасхода сметных назначений, причины, по которым они допущены, и за счет каких источников осуществлены.

При выявлении нарушений при исчислении оплаты труда расчеты целесообразно оформить в табличной форме, примерная форма которой приведена в таблице 3 Приложения 2 к Методическим рекомендациям.

### *2.1.3 Оценка достоверности, полноты и своевременности предоставления отчетности*

До выхода на объект следует проанализировать имеющиеся в Палате материалы контрольных мероприятий по объекту проверки, включая внешние проверки отчетов об исполнении бюджета, на предмет наличия оценки Палаты о достоверности и полноте бюджетной отчетности за проверяемый период. Результаты анализа отразить в акте.

В случае если оценка достоверности отчетности за отчетный проверяемый период Палатой не производилась, необходимо проверить соблюдение норм нормативных правовых актов (далее – НПА), регулирующих:

- 1) формирование бюджетной отчетности и ее состав, в том числе:
  - согласованность взаимосвязанных показателей, приведенных в отдельных формах, между собой и с балансом, а также правильность арифметических подсчетов; соответствие остатков средств на начало года остаткам на конец года по отчету об исполнении бюджета за предыдущий год;
  - соответствие данных баланса исполнения бюджета данным книги «Журнал-главная» и оборотных ведомостей;
  - соответствие отраженных в отчетности данных о поступивших доходах, произведенных расходах, остатках денежных средств и материальных ценностей данным учетных регистров. Разница показателей может составлять сумму неизрасходованных и невозвращенных в бюджет города Москвы субвенций, подлежащих перечислению в доход бюджета города. Межбюджетные трансферты, получаемые в форме субвенций, не использованные в текущем финансовом году, подлежат возврату в бюджет города Москвы<sup>3</sup>;
  - своевременность и полноту представления финансовому органу по установленным формам периодической и годовой отчетности;
- 2) организацию и ведение бухгалтерского (бюджетного) учета, в том числе:
  - a) учет ассигнований, кассовых выбытий и начисленных расходов:
    - правильность ведения учета по соответствующим кодам бюджетной классификации и своевременность записей их в учетных регистрах;

<sup>3</sup> Закон города Москвы от 26.12.2007 № 51 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере опеки, попечительства и патронажа» (ч.8 ст.4).

- правильность определения сумм экономии за год против установленных норм ассигнований по смете доходов и расходов по бюджетной деятельности при условии выполнения показателей деятельности;
  - соответствие кассовых выбытий по отдельным кодам бюджетной классификации суммам ассигнований, предусмотренным сметами доходов и расходов с учетом изменений, внесенных в течение года, а также правильность отнесения расходов на соответствующие коды бюджетной классификации;
- б) в части учета материальных ценностей:
- нахождение материальных ценностей на ответственном хранении лиц, назначенных приказом руководителя учреждения;
  - наличие письменных договоров о полной индивидуальной материальной ответственности в соответствии с действующим порядком;
  - ведение учетных регистров материально ответственных лиц;
  - соблюдение порядка выдачи и учета доверенностей на получение материальных ценностей;
  - правильность ведения учета материальных ценностей и оформления документов по приемке и выдаче этих ценностей со склада; осуществление контроля за поступлением и расходованием материальных ценностей, находящихся на складе, сверки записей бухгалтерского учета материалов с записями, ведущимися на складе;
  - своевременность и полнота оприходования материальных ценностей, поступивших в порядке централизованного снабжения за счет средств бюджета, соблюдение установленного порядка учета этих ценностей;
  - представление в бухгалтерию документов материально ответственными лицами в установленные сроки;
  - правильность составления и оформления накопительных ведомостей по выбытию и перемещению основных средств, по приходу и расходу продуктов питания, по расходу материалов, а также списания топлива, горюче-смазочных и других материальных запасов;
- в) в части учета расчетов:
- своевременность взыскания дебиторской задолженности и погашения кредиторской задолженности (нет ли случаев пропуска срока исковой давности и необоснованного списания задолженности), проведение взаимных сверок расчетов с учреждениями и организациями; правильность ведения учета этих расчетов;
  - причины образования дебиторской и кредиторской задолженности; сроки возникновения задолженности по наиболее крупным дебиторам и кредиторам, реальность дебиторской и кредиторской задолженности и какие меры принимались к ее взысканию (погашению);
  - списание сумм задолженности как безнадежной к взысканию вследствие неплатежеспособности должников и отражение списанной задолженности на забалансовом счете для наблюдения за возможностью ее взыскания;
  - правильность начисления заработной платы работникам штатного персонала и на оплату труда лиц, не состоящих в штате данного учреждения, премий, пособий по временной нетрудоспособности и по уходу за ребенком; своевременность выплаты указанных сумм; правильность оформления платежных и расчетно-платежных ведомостей;

- наличие на ведомостях на выплату заработной платы подписей руководителя учреждения и главного бухгалтера;
- правильность оформления необходимых для начисления заработной платы документов (приказы по учреждению о зачислении, увольнении и перемещении работников в соответствии с утвержденным штатным расписанием и ставками заработной платы, табели учета использования рабочего времени и др.);
- своевременность и правильность отражения в учете сумм, удержанных из заработной платы по исполнительным листам и другим документам, а также своевременность расчетов по этим удержаниям.

Кроме бюджетной отчетности следует также проверить:

- полноту и своевременность представления органами местного самоуправления отчетности об осуществлении отдельных полномочий города Москвы в соответствии с требованиями, установленными законодательством города Москвы. Запросить и проанализировать результаты контроля за реализацией переданных полномочий, осуществляемого государственными органами города Москвы в соответствии с прилагаемой схемой (Приложение 3 к Методическим рекомендациям);
- соблюдение требований ч.5 ст.6 Закона города Москвы от 26.12.2007 № 51 и ч.5 ст.7 Закона города Москвы от 25.10.2006 № 53 в части направления правовых актов органов местного самоуправления о порядке осуществления отдельных полномочий города Москвы в уполномоченные органы, осуществляющие государственный контроль.

#### *2.1.4 Анализ выполнения рекомендаций Палаты по результатам предыдущих контрольных мероприятий и оценка организации внутреннего контроля, а также их влияние на состояние бюджетного процесса в ВМО*

До выхода на объект проверки следует провести анализ предложений и рекомендаций Палаты по устранению нарушений и недостатков, выявленных по результатам предыдущих контрольных мероприятий по проверяемому объекту, если таковые имели место, и сведений об их выполнении, представленных объектом контроля.

Для оценки влияния предложений и рекомендаций Палаты, данных по результатам предыдущих контрольных мероприятий, на текущее положение дел, а также оценки эффективности системы внутреннего контроля, целесообразно сформировать таблицу (таблица 10 приложения 2), 1-6 колонки которой могут быть заполнены до выхода на объект по имеющимся в Палате сведениям и материалам.

Данные о реализации предложений Палаты по устранению нарушений и недостатков необходимо соотнести с результатами текущей проверки (гр.гр.7-9 таблицы 10 приложения 2). На основании полученных данных производится:

- оценка эффективности системы внутреннего контроля;
- оценка влияния на состояние бюджетного процесса в ВМО предложений и рекомендаций Палаты и организации системы внутреннего контроля.

## **2.2. Особенности проверки использования бюджетных средств при реализации органами местного самоуправления полномочий в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства**

При проверке необходимо установить, что субвенции на осуществление полномочий города Москвы в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства используются по следующим направлениям:

- 1) организация работы по общефизической подготовке и видам спорта (единоборства, игровые, прикладные, спортивно-технические и другие виды спорта);
- 2) организация соревнований и физкультурно-спортивных праздников на территории ВМО;
- 3) обеспечение участия жителей ВМО в мероприятиях, проводимых в рамках массовых городских движений, смотров, конкурсов в сфере досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства;
- 4) организация досуговой, социально-воспитательной работы (художественное воспитание и эстетическое развитие, техническая деятельность и трудовое воспитание, эколого-краеведческая деятельность, туризм, военно-спортивная, историко-патриотическая и спортивно-техническая деятельность, компьютерная техника, программирование и другие направления работы);
- 5) содействие в организации и деятельности клубов по интересам;
- 6) организация и проведение праздников, смотров, конкурсов, культурно-массовых и досуговых мероприятий;
- 7) участие в организации и проведении районных, окружных и городских физкультурных, спортивно-массовых и досуговых мероприятий<sup>4</sup>.

При осуществлении проверки досуговой и социально-воспитательной работы муниципалитета и муниципального учреждения следует проверить наличие следующих документов:

- 1) Плана мероприятий по организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства, утвержденный распорядительным документом (решение муниципального Собрания или постановление руководителя муниципалитета);
- 2) муниципальные контракты и договоры, заключенные по организации и проведению мероприятий в соответствии с утвержденным Планом мероприятий;
- 3) постановления руководителя муниципалитета о проведении досуговых мероприятий;
- 4) положения о проведении мероприятий, сценарные планы и сметы;
- 5) оформленных актов (по результатам проведенных мероприятий);
- 6) ведомостей о вручении участникам мероприятий наградного материала и призов.

<sup>4</sup> Закон города Москвы от 25.10.2006 № 53 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства» (ст.1).

При проверке использования муниципалитетом и муниципальным учреждением средств субвенций на организацию досуговых мероприятий следует:

- проверить соответствие заключенных муниципальных контрактов и договоров требованиям Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»;
- проверить наличие постановлений руководителя муниципалитета о проведении досуговых мероприятий в соответствии с требованиями п.4 ст.17 Закона города Москвы от 22.09.2004 № 56 «О праздниках города Москвы»;
- провести анализ на предмет соответствия положения, сценарного плана и сметы содержанию договора;
- проверить содержание в сметах подробной информации о расходах по организации и проведению мероприятий, а также о цене и количестве сувениров и подарков в соответствии с требованиями п.п.1, 2 ст.9 Федерального Закона от 21.11.96 № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» (далее – Федеральный закон от 21.11.96 № 129-ФЗ);
- проверить информацию в актах о времени, месте, количестве участников проведенных мероприятий, произведенных фактических расходах (если договорами или актами предусмотрены отчеты о проведении мероприятий, то они должны быть представлены к проверке (п.п.1, 2 ст.9 Федерального закона от 21.11.96 № 129-ФЗ));
- проверить подтверждение вручения наградного материала, получения призов ведомостями с подписями участников мероприятий;
- проверить соответствие расходов, детализация которых представлена в сметных расчетах, требованиям соответствующих приказов Министерства финансов Российской Федерации об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации.

При этом необходимо проверить соблюдение нормативов затрат при использовании субвенций. Форма расчета представлена в таблице 4 (Приложение 2 к Методическим рекомендациям).

При проверке расходов на спортивные мероприятия необходимо руководствоваться распоряжением Правительства Москвы от 09.02.2006 № 160-РП «О Порядке финансирования спортивных мероприятий» и постановлениями коллегии Москомспорта на соответствующий период.

Для проверки соблюдения норм расходов по финансовому обеспечению физкультурно-спортивных мероприятий в части выплат судьям сформировать таблицу по форме таблицы 5 (Приложение 2 к Методическим рекомендациям).

Для проверки соблюдения норм расходов по финансовому обеспечению физкультурно-спортивных мероприятий сформировать таблицу по форме таблицы 6 (Приложение 2 к Методическим рекомендациям).

При проверке расходов на оснащение спортивных сооружений необходимо руководствоваться приказом Государственного комитета Российской Федерации по физической культуре и спорту от 26.05.2003 № 345 «Об утверждении «Табеля оснащения спортивных сооружений массового пользования спортивным оборудованием и инвентарем».

### ***2.3. Особенности проверки использования бюджетных средств при реализации органами местного самоуправления полномочий по образованию и организации деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав***

При проверке соблюдения нормативов затрат при использовании субвенций города Москвы следует произвести расчет величины отклонений фактически произведенных расходов от установленных нормативов (таблица 7 приложения 2 к Методическим рекомендациям).

### ***2.4. Особенности проверки использования бюджетных средств при реализации органами местного самоуправления полномочий в сфере опеки и попечительства***

При проверке соблюдения нормативов затрат при использовании субвенций города Москвы следует произвести расчет величины отклонений фактически произведенных расходов от установленных нормативов (таблица 8 приложения 2 к Методическим рекомендациям).

### ***2.5. Проверка целевого использования материальных ресурсов города Москвы***

Постановлением Правительства Москвы от 31.10.2006 № 864-ПП «О мерах по реализации Закона города Москвы от 25 октября 2006 г. № 53 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства» (далее — постановление Правительства Москвы от 31.10.2006 № 864-ПП) предусматривалась передача муниципалитетам в безвозмездное пользование нежилых помещений, находящихся в собственности города Москвы, спортивных площадок для физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства.

Следует проверить в муниципалитетах наличие пакета необходимых документов, предоставляемых в Департамент земельных ресурсов города Москвы, для постановки земельных участков на государственный кадастровый учет для последующей регистрации права постоянного (бессрочного) пользования участками в установленном порядке, в соответствии с п.10 постановления Правительства Москвы от 31.10.2006 № 864-ПП.

При проведении проверки целевого использования нежилых помещений необходимо руководствоваться Гражданским кодексом Российской Федерации и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации и города Москвы, регуливающими вопросы использования государственной и муниципальной собственности<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Перечень нормативных документов приведен в приложении 1 к настоящим Методическим рекомендациям.

Следует иметь в виду, что государственная и муниципальная собственность не может быть сдана в аренду без разрешения собственника имущества, не может вноситься в качестве взноса в уставный капитал создаваемых коммерческих структур и организаций.

Отношения между сторонами регулируются действующим законодательством, нормативными правовыми актами города Москвы и условиями договора.

Перечень нежилых помещений, передаваемых ВМО для осуществления полномочий города Москвы по организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства устанавливается постановлением Правительства Москвы (далее – полномочия).

При проведении проверки необходимо обратить внимание на обеспеченность муниципалитета нежилыми помещениями в целях осуществления полномочий в соответствии с установленным нормативом и оформление пакета документов, необходимого для передачи имущества.

При этом следует учитывать, что недвижимое имущество, находящееся в государственной собственности города Москвы, закрепляется за муниципалитетом на праве оперативного управления на основании договора безвозмездного пользования (далее – договор) с Департаментом имущества города Москвы. При передаче нежилых помещений составляется акт приема-передачи. В составе пакета документов, необходимого для передачи имущества, должна находиться выписка из паспортов БТИ (пообъектно).

В процессе проведения проверки необходимо ознакомиться с договором, порядком его выполнения, обратив особое внимание на страхование объекта, порядок осуществления необходимых мер по обеспечению ремонта, своевременной реконструкции и восстановлению имущества, ведение в установленном порядке необходимой документации, на все действия по передаче, реконструкции, восстановлению и ремонту имущества, порядок обеспечения сохранности, возмещения материального ущерба и убытков, вызванных ненадлежащим исполнением взятых на себя обязательств, порядок представления сведений в Департамент имущества города Москвы о действиях, повлекших уменьшение или увеличение балансовой стоимости объекта.

Также в ходе проверки необходимо установить:

- наличие документов, подтверждающих передачу муниципалитетом нежилых помещений в оперативное управление муниципальным учреждениям, а также закрепление за негосударственными некоммерческими организациями нежилых помещений, предназначенных для ведения досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства (на конкурсной основе);
- обеспечение правильного документального оформления (договор социального заказа) с отражением условий предоставления помещений,
- наличие в учете на забалансовом счете 01 поступления и выбытия нежилых помещений;
- контроль за сохранностью и целевым использованием каждого объекта;
- наличие расходов, связанных с содержанием помещений и документальное их подтверждение на предоставленные коммунальные услуги, уборку, противопожарные и охранные мероприятия (обоснованность количества постов, их сменность и тарифов на вневедомственную охрану) и другие;
- размеры площади помещений, выделенных в оперативное управление, а также средние затраты на содержание одного квадратного метра нежилого помещения;

- условия организации и проведения ремонта нежилых помещений в соответствии со строительными нормами и нормативными правовыми актами по организации и проведению ремонта нежилых помещений.

При выполнении ремонтных работ проверяется документальное оформление работ, соблюдение объемов выполненных работ, производится сопоставление расценок, утвержденных и согласованных в установленном порядке, в проектно-сметной документации с объемами работ и расценками ТСН-2001, а также правильность определения строительных работ, состав затрат, включенных в сметы на строительство. Возможен запрос документов или проведение встречной проверки контрагента.

При осуществлении контроля непосредственно на объекте нежилого фонда (осмотр помещений, занимаемых организацией-пользователем) обратить внимание на безопасность его использования, соблюдение противопожарных, санитарно-эпидемиологических норм и правил эксплуатации объекта, наличие перепланировки помещений (при необходимости проведение замеров), а также иных условий, содержащихся в договорах. При этом провести оценку и сопоставление визуально полученной информации с документами.

В ходе проверки обращать внимание на факты сдачи помещений не по целевому назначению (не для организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением) и без оформления соответствующей документации коммерческим и другим организациям.

Выявление отклонений и необычных фактов достигается за счет практического применения сотрудниками знаний положений действующих нормативных правовых актов и их сопоставления с полученной в ходе проверки информацией по проверяемому объекту нежилого фонда.

Результаты проверки и принятые меры должны быть обобщены и проанализированы с целью выявления различного рода негативных тенденций в сфере предоставления, учета и использования нежилых помещений, определения их причин, разработки и реализации мер по их предотвращению (таблица 9 приложения 2 к Методическим рекомендациям).

### **3. Оформление результатов проверки**

Результаты проверки оформляются актом проверки в соответствии с локальными нормативными правовыми актами, утвержденными в КСП Москвы.

Структура описательной части акта должна соответствовать структуре второго раздела Методических рекомендаций:

1. Общие сведения.
2. Оценка соблюдения норм бюджетного законодательства при планировании и исполнении местного бюджета в части получения и расходования средств субвенций города Москвы на осуществление переданных отдельных государственных полномочий.
3. Проверка целевого использования средств города Москвы при осуществлении переданных отдельных государственных полномочий.
4. Оценка достоверности, полноты и своевременности представления отчетности.
5. Анализ выполнения рекомендаций Палаты по результатам предыдущих контрольных мероприятий и оценка организации внутреннего контроля, а также их влияние на состояние бюджетного процесса в ВМО.



Результаты проверки по конкретному вопросу могут при необходимости оформляться промежуточными актами, являющимися неотъемлемой частью итогового акта проверки.

Проводимые в ходе проверки контрольные обмеры и обследования объектов на предмет наличия имущественных объектов, соответствия существующим требованиям должны проводиться непосредственно представителями заказчика (**сотрудниками проверяемого учреждения**) в присутствии представителей КСП Москвы, а также подрядчика, выполнявшего работы. Результаты оформляются актами контрольных обмеров (обследования объектов). Акты подписываются в обязательном порядке всеми присутствовавшими при этом лицами, сразу после проведения обмеров (обследования) и не позднее дня проведения указанных мероприятий. Форма акта прилагается (Приложение 4 к Методическим рекомендациям).

При необходимости получения объяснений должностных лиц по тому или иному вопросу руководитель рабочей группы ставит об этом в известность руководителя проверяемой организации. Объяснительные записки должностных лиц по фактам, отраженным в акте проверки, прилагаются к акту проверки. Промежуточные акты (в том числе акты обмеров или обследований) также прилагаются к акту проверки.

Описательная часть акта проверки должна содержать описание проведенной работы и выявленных нарушений и недостатков по каждому вопросу программы проверки, в том числе по данным заполненных в ходе проверки табличных форм. Сведения, отраженные в таблицах, следует описывать в акте кратко, обобщенно, в виде анализа табличных показателей, со ссылкой на наличие данных в соответствующей таблице.

Заключительная часть акта проверки должна содержать обобщенную информацию о результатах проверки, в том числе выявленных нарушениях, сгруппированных по видам, с указанием по каждому виду нарушений общей суммы, на которую они выявлены. Суммы выявленного нецелевого использования бюджетных средств указываются в разрезе кодов классификации расходов бюджетов Российской Федерации.

Копии документов, подтверждающие выявленные в ходе проверки нарушения, заверяются подписью руководителя проверенной организации или должностного лица, уполномоченного руководителем проверенной организации, и печатью проверенной организации.

В описании каждого нарушения и недостатка, выявленного в ходе проверки, должны быть указаны: положения законодательных и нормативных правовых актов, которые были нарушены, к какому периоду относится выявленное нарушение, каким получателем средств бюджета допущено и в чем выразилось нарушение, документально подтвержденная сумма нарушения. Систематизация выявленных нарушений и недостатков осуществляется в соответствии с Классификатором нарушений, недостатков и их последствий и требованиями Инструкции по организации и проведению контрольных мероприятий КСП Москвы.

В заключение работы над актом проверки необходимо убедиться в том, что все копии первичных документов, подтверждающих факты финансовых нарушений, заверены, приложены к акту и на них в акте сделаны ссылки.

**Перечень используемых нормативных правовых актов**

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации.
3. Трудовой кодекс Российской Федерации.
4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 26.11.96 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».
6. Федеральный закон от 21.11.96 № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете».
7. Федеральный закон от 24.06.99 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».
8. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».
9. Федеральный закон от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований».
10. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
11. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».
12. Федеральный закон от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию».
13. Постановление Правительства Российской Федерации от 27.12.2006 № 807 «Об утверждении Положения о ведении реестров государственных или муниципальных контрактов, заключенных по итогам размещения заказов, и о требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования официальным сайтом в сети интернет, на котором размещаются указанные реестры».
14. Постановление Правительства Российской Федерации от 04.11.2006 № 642 «О перечне товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещение заказов на которые осуществляется у субъектов малого предпринимательства, и их предельных ценах (ценах лотов)».
15. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.06.2007 № 375 «Об утверждении Положения об особенностях порядка исчисления пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам гражданам, подлежащим обязательному социальному страхованию».
16. Постановление Правительства Российской Федерации от 24.12.2007 № 922 «Об особенностях порядка исчисления средней заработной платы».
17. Закон города Москвы от 10.09.2008 № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве».
18. Законы города Москвы о бюджете города Москвы.

19. Закон города Москвы от 04.06.97 № 16 «Об организации работы по опеке, попечительству и патронату в городе Москве».
20. Закон города Москвы от 17.05.2000 № 11 «О периодах службы (работы), учитываемых при исчислении стажа государственной службы государственных служащих города Москвы».
21. Закон города Москвы от 15.10.2003 № 59 «О наименованиях и границах внутригородских муниципальных образований в городе Москве».
22. Закон города Москвы от 25.02.2004 № 9 «О статусе депутата муниципального собрания внутригородского муниципального образования в городе Москве».
23. Закон города Москвы от 25.02.2004 № 10 «О статусе выборного должностного лица местного самоуправления в городе Москве».
24. Закон города Москвы от 22.09.2004 № 56 «О праздниках города Москвы».
25. Закон города Москвы от 15.12.2004 № 86 «Об оплате труда работников государственных учреждений города Москвы».
26. Закон города Москвы от 25.10.2006 № 53 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства».
27. Закон города Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве».
28. Закон города Москвы от 14.07.2004 № 50 «О порядке наделения органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы (государственными полномочиями)».
29. Закон города Москвы от 28.09.2005 № 47 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве полномочиями города Москвы по образованию и организации деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав».
30. Закон города Москвы от 26.12.2007 № 51 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере опеки и попечительства».
31. Закон города Москвы от 15.12.2004 № 87 «О порядке и размере выплаты денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством)».
32. Закон города Москвы от 26.01.2005 № 3 «О государственной гражданской службе города Москвы».
33. Закон города Москвы от 06.07.2005 № 38 «Избирательный кодекс города Москвы».
34. Закон города Москвы от 21.11.2007 № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях».
35. Закон города Москвы от 19.12.2007 № 49 «Об основах управления собственностью города Москвы».
36. Указ Мэра Москвы от 06.09.2002 № 39-УМ «О денежном содержании государственных служащих органов исполнительной власти города Москвы».
37. Указ Мэра Москвы от 06.04.2005 № 22-УМ «О вопросах исчисления стажа государственной гражданской службы государственных гражданских служащих города Москвы».
38. Указ Мэра Москвы от 13.12.2005 № 83-УМ «О медицинском и санаторно-курортном обслуживании государственных гражданских служащих города Москвы».

39. Указ Мэра Москвы от 10.02.2006 № 10-УМ «Об отдельных государственных гарантиях».
40. Указ Мэра Москвы от 30.10.2006 № 56-УМ «О порядке командирования государственных гражданских служащих города Москвы на территории Российской Федерации».
41. Указ Мэра Москвы от 10.11.2006 № 59-УМ «О переходе на новую систему выплаты денежного содержания государственных гражданских служащих города Москвы».
42. Указ Мэра Москвы от 02.03.2007 № 10-УМ «О должностных окладах государственных гражданских служащих города Москвы».
43. Указ Мэра Москвы от 03.12.2007 № 113-УМ «Об окладах денежного содержания государственных гражданских служащих города Москвы».
44. Указ Мэра Москвы от 20.05.2008 № 32-УМ «Об окладах месячного денежного содержания государственных гражданских служащих города Москвы».
45. Указ Мэра Москвы от 29.10.2008 № 87-УМ «Об окладах месячного денежного содержания государственных гражданских служащих города Москвы».
46. Распоряжение Мэра Москвы от 22.11.2000 № 1221-РМ «О ведении реестра муниципальных служащих города Москвы».
47. Распоряжение Мэра Москвы от 18.03.2009 № 70-РМ «О призыве граждан Российской Федерации в городе Москве на военную службу в 2009 году».
48. Постановление Правительства Москвы от 22.09.2009 № 1025-ПП «О порядке ведения Реестра расходных обязательств города Москвы».
49. Постановлением Правительства Москвы от 03.09.2002 № 715-ПП «Об упорядочении труда работников, занимающих должности, не отнесенные к государственным должностям государственной службы города Москвы».
50. Постановление Правительства Москвы от 13.04.2004 № 226-ПП «О нормативах для расчета ассигнований на содержание аппарата префектуры административного округа и управы района города Москвы».
51. Постановление Правительства Москвы от 16.11.2004 № 798-ПП «Об утверждении Порядка применения финансовыми органами города Москвы мер принуждения к нарушителям бюджетного законодательства Российской Федерации при использовании средств бюджета города Москвы». Постановление Правительства Москвы от 06.05.2008 № 371-ПП «Об утверждении Порядка открытия финансовыми органами лицевого счета для учета операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета города Москвы».
52. Постановление Правительства Москвы от 19.07.2005 № 523-ПП «О повышении тарифных ставок (окладов) Единой тарифной сетки по оплате труда работников государственных учреждений города Москвы».
53. Постановление Правительства Москвы от 13.12.2005 № 1030-ПП «О совершенствовании порядка размещения государственного заказа».
54. Постановление Правительства Москвы от 21.03.2006 № 190-ПП «О страховании жизни и здоровья государственных гражданских служащих города Москвы».
55. Постановление Правительства Москвы от 06.06.2007 № 451-ПП «Об утверждении Регламента подготовки префектурой административного округа города Москвы распоряжения префекта административного округа города Москвы о проведении массовых культурно-просветительных, театрально-зрелищных, спортивных и рекламных мероприятий на территории административного округа города Москвы (с количеством участников не более 5 тысяч человек)».

56. Постановление Правительства Москвы от 12.02.2008 № 102-ПП «О размерах компенсаций за неиспользованные санаторно-курортные путевки и возмещения расходов по проезду к месту отдыха и обратно государственным гражданским служащим города Москвы».
57. Постановление Правительства Москвы от 26.08.2008 № 760-ПП «О распределении полномочий по государственному контролю за осуществлением органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований города Москвы отдельных полномочий в сфере опеки и попечительства».
58. Постановление Правительства Москвы от 31.10.2006 № 864-ПП «О мерах по реализации Закона города Москвы от 25 октября 2006 г. № 53 «О наделении органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства».
59. Постановление Правительства Москвы от 14.11.2006 № 900-ПП «О порядке перехода на определение сметной стоимости строительства объектов в городе Москве с применением территориальных сметных нормативов в уровне цен по состоянию на 1 января 2000 года» (вместе с «Перечнем сборников территориальных сметных нормативов для Москвы ТСН-2001»).
60. Постановление Правительства Москвы от 28.10.2008 № 989-ПП «О нормативах затрат на реализацию органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве отдельных полномочий города Москвы в сфере организации досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства в 2009 году».
61. Постановление Правительства Москвы от 07.04.2009 № 263-ПП «О мерах по реализации Закона города Москвы от 10 декабря 2008 г. № 65 «О бюджете города Москвы на 2009 год и плановый период 2010-2011 годов» и предварительных итогах исполнения бюджета города Москвы за 2008 год».
62. Постановление Правительства Москвы от 30.06.2009 № 609-ПП «О взаимодействии органов исполнительной власти города Москвы и органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве по реализации переданных государственных полномочий города Москвы в работе с населением по месту жительства».
63. Постановление Правительства Москвы от 29.09.2009 № 1030-ПП «О регулировании цен (тарифов) в городе Москве».
64. Распоряжение Правительства Москвы от 09.02.2006 № 160-РП «О Порядке финансирования спортивных мероприятий».
65. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 11.06.2009 № 51н «Об общих требованиях к порядку взыскания в доход бюджетов неиспользованных остатков межбюджетных трансфертов, полученных в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, и порядке взыскания неиспользованных остатков межбюджетных трансфертов, предоставленных из федерального бюджета»
66. Письмо Департамента финансов Москвы от 04.12.2007 № 02-02-04/44 «О применении кодов бюджетной классификации при составлении местных бюджетов на 2008 год».

67. Письмо Департамента финансов Москвы от 04.12.2007 № 02-02-35/90 «О применении кодов бюджетной классификации при составлении местных бюджетов на 2008 год».
68. Письмо Департамента финансов Москвы от 09.12.2009 № 02-02-04/45 «О применении кодов бюджетной классификации по расходам при составлении местных бюджетов».
69. Постановление коллегии Комитета физической культуры и спорта города Москвы от 18.01.2007, протокол № 1 «Об изменении норм расходов по финансовому обеспечению физкультурно-спортивных мероприятий».
70. Постановление коллегии Комитета физической культуры и спорта города Москвы от 18.01.2007, протокол № 1 «Об изменении норм расходов по финансовому обеспечению физкультурно-оздоровительных мероприятий».
71. Приказ Государственного комитета Российской Федерации по физической культуре и спорту от 26.05.2003 № 345 «Об утверждении «Табеля оснащения спортивных сооружений массового пользования спортивным оборудованием и инвентарем».

Приложение 2

Таблица 1

**Информация об объемах средств субвенций, полученных из городского бюджета и использованных ВМО \_\_\_\_\_ в отчетном периоде \_\_\_\_\_**

Вид субвенции	Код классификации доходов	Предусмотрено Решением о бюджете (бюджетной росписью) на отчетный период _____, тыс. руб.			Поступило из бюджета г. Москвы по состоянию на отчетную дату		Использовано средств субвенции в отчетном периоде		Не использовано средств субвенции в отчетном периоде		Подлежит возврату в бюджет г. Москвы, тыс. руб.
		по состоянию на начало отчетного периода	внесено изменений (в соответствии с законами г. Москвы)	по состоянию на конец отчетного периода	тыс. руб.	по отношению к плану (гр. 6 / гр. 5 × 100), %	тыс. руб.	(гр. 8 / гр. 6 × 100), %	(гр. 8 – гр. 6), тыс. руб.	%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>Итого</b>	<b>х</b>										

Должность \_\_\_\_\_ И.О.Ф \_\_\_\_\_

Таблица 2

**Информация о направлениях расходования средств субвенций, полученных из городского бюджета  
ВМО \_\_\_\_\_ в отчетном периоде \_\_\_\_\_**

Доходы бюджета (в части субвенций из бюджета г. Москвы)	Направления расходования выделенных субвенций за отчетный период										
	наименование статьи, код классификации	предусмотрено на отчетный период Решением муниципального Собранин (с учетом всех изменений), тыс. руб.	наименование статьи	КБК			предусмотрено на отчетный период Решением муниципального Собранин (с учетом всех изменений), тыс. руб.	исполнено по состоянию на (отчетную дату)			
раздел, подраздел				целевая статья	вид расходов	КОСГУ		тыс. руб.	по отношению к плану (гр. 9 / гр. 8 × 100), %	из них не на цели, предусмотренные условиями получения, тыс. руб.	(гр. 11 / гр. 9 × 100), %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
			0104	x	x	x					
			0104	0015021	x	x					
			0104	0015021	005	x					
			0104	0015021	005	211					
			0104	0015021	005	212					
			0104	0015021	005	...					
			0104	0015031	x	x					
			...	...	...	...					
			0707	x	x	x					
			...	...	...	...					
<b>Итого по виду субвенции, из них по получателям:</b>		x	x	x	x	x					
муниципалитет		x	x	x	x	x					
МУ _____»		x	x	x	x	x					



Продолжение табл. 2

Доходы бюджета (в части субвенций из бюджета г. Москвы)		Направления расходования выделенных субвенций за отчетный период												
наименование статьи, код классификации	предусмотрено на отчетный период Решением муниципального Собрания (с учетом изменений), тыс. руб.	3	наименование статьи	раздел	КБК			7	предусмотрено на отчетный период Решением муниципального Собрания (с учетом изменений), тыс. руб.	8	исполнено по состоянию на (отчетную дату)			
					целевая статья	вид расходов	КОСГУ				тыс. руб.	по отношению к плану (гр. 9 / гр. 8 × 100), %	из них не на цели, предусмотренные условиями получения, тыс. руб.	11
1	2			4	5	6					9	10	11	12
...														
2.														
Итого по виду субвенции, из них по получателям:		x		x	x	x								
...														
Итого по виду субвенции, из них по получателям:		x		x	x	x								
ВСЕГО, в том числе:		x		x	x	x								
по КБК 0104	x													
по КБК ...	x													
по КБК ...	x													
по КБК ...	x													
по КБК ...	x													

Должность \_\_\_\_\_ И.О.Ф

Таблица 2 (а)

## Информация о направлениях расходования средств субвенций, полученных из городского бюджета, \_\_\_\_\_

получатель бюджетных средств

в отчетном периоде \_\_\_\_\_

Доходы бюджета (в части субвенций из бюджета г. Москвы)	Направления расходования выделенных субвенций за отчетный период										
	наименование статьи, код классификации	предусмотрено на отчетный период Решением муниципального Собрания (с учетом всех изменений), тыс. руб.	наименование статьи	КБК			КОСГУ	предусмотрено на отчетный период Решением муниципального Собрания (с учетом всех изменений), тыс. руб.	исполнено по состоянию на (отчетную дату)		
раздел				целевая статья	вид расходов	тыс. руб.			по отношению к плану (гр. 9 / гр. 8 × 100), %	из них не на цели, пред-усмотренные условиями получения, тыс. руб.	гр. 11 / гр. 9 × 100), %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
			0104	x	x	x					
			0104	0015021	x	x					
			0104	0015021	005	x					
				0104	0015021	005	211				
1.			0104	0015021	005	212					
			0104	0015031	005	...					
			0104	0015031	x	x					
			...	...	...	...					
			0707	x	x	x					
			...	...	...	...					
Итого по виду субвенции		x	x	x	x	x					
2.											
Итого по виду субвенции		x	x	x	x	x					
...											

Продолжение табл. 2а

Доходы бюджета (в части субвенций из бюджета г. Москвы)		Направления расходования выделенных субвенций за отчетный период									
наименование статьи, код классификации	предусмотрено на отчетный период Решением муниципального Собрания (с учетом изменений), тыс. руб.	3	наименование статьи	КБК			7	8	исполнено по состоянию на (отчетную дату)		
				раздел	статья	вид расходов			тыс. руб.	по отношению к плану (гр. 9 / гр. 8 × 100), %	из них не на цели, пред-усмотренные условиями получения, тыс. руб.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Итого по виду субвенции											
ВСЕГО, в том числе:											
по КБК 0104	х										
по КБК ...	х	х	х	х	х	х					
по КБК ...	х	х	х	х	х	х					
по КБК ...	х										
по КБК ...	х	...	...	...	...	...					

Должность \_\_\_\_\_ И.О.Ф

Таблица 3

Сведения о завышенных оплатах труда, установленных по получателю бюджетных средств, \_\_\_\_\_ за период \_\_\_\_\_

№ п/п	Должность	Ф.И.О.	Образование стаж работы	[Наименование проверяемого показателя], [ед. изм.]		Отклонение	[Наименование проверяемого показателя], [ед. изм.]		Отклонение ...	Начислено, руб.		
				по факту	по требованиям НПА		по факту	по требованиям НПА		по факту	по требованиям НПА	излишне

Должность \_\_\_\_\_ И.О.Ф \_\_\_\_\_

Таблица 4

Расчет величины отклонений от нормативов затрат по использованию субвенций  
в отчетном периоде \_\_\_\_\_<sup>6</sup>

Направление использования субвенций (вид работ, услуг)	Утвержденный норматив руб./ед. натур. изм. <sup>7</sup>	Фактическая величина выполненных работ, оказанных услуг, ед. натур. изм.	Фактические расходы, руб.	Отклонение от норматива («+» – превышение, «->» – невыполнение) расходов на единицу выполненных работ, оказанных услуг, руб./ед. натур. изм. ((гр. 4 : гр. 3) – гр. 2)	
				5	6
1	2	3	4	5	6
<b>ИТОГО</b>	<b>x</b>	<b>x</b>			

Должность \_\_\_\_\_ И.О.Ф \_\_\_\_\_

<sup>6</sup> В случае наличия утвержденного норматива либо рекомендованного к применению органам местного самоуправления ВМО.

<sup>7</sup> Ед. натур. изм. – единицы натурального измерителя: в зависимости от свойств предметов натурального измерителя выражается в различных единицах – штуках, килограммах, метрах и т.п.

Таблица 5

Проверка размера выплат главной судейской коллегии, судьям и обслуживающему персоналу соревнований (питание на одного человека в день) по мероприятию \_\_\_\_\_, проведенному получателем средств субвенций \_\_\_\_\_ за период \_\_\_\_\_

Направление использования субвенций	Утвержденный норматив <sup>8</sup> руб./ед. натур. изм. <sup>9</sup>	Фактическая величина выполненных работ, оказанных услуг, ед. натур. изм.	Фактические расходы, руб.	Отклонение от норматива («+» – превышение, «-» – невыполнение)	
				расходов на единицу выполненных работ, оказанных услуг, руб./ед. натур. изм. ((гр. 4 : гр. 3) – гр. 2)	общего объема произведенных расходов, руб. (гр. 4 – (гр. 2 гр. 3))
1	2	3	4	5	6
<b>ИТОГО</b>	<b>x</b>	<b>x</b>			

Должность \_\_\_\_\_ И.О.Ф \_\_\_\_\_

<sup>8</sup> Постановление коллегии Москомспорта соответственно проверяемому отчетному периоду.

<sup>9</sup> Ед. натур. изм. – единицы натурального измерителя: в зависимости от свойств предметов натурального измерителя выражается в различных единицах – штуках, килограммах, метрах и т.п.

Таблица 6

Проверка предельных размеров стоимости памятных призов победителям спортивно-массовых мероприятий по мероприятию \_\_\_\_\_, проведенному получателем средств субвенций \_\_\_\_\_

Направление использования субвенций	Утвержденный норматив <sup>10</sup> руб./ед. натур. изм. <sup>11</sup>	Фактическая величина выполненных работ, оказанных услуг, ед. натур. изм.	Фактические расходы, руб.	Отклонение от норматива («+» – превышение, «-» – невыполнение)	
				расходов на единицу выполненных работ, оказанных услуг, руб./ед. натур. изм. ((гр. 4 : гр. 3) – гр. 2)	общего объема произведенных расходов, руб. (гр. 4 – (гр. 2 гр. 3))
1	2	3	4	5	6
<b>ИТОГО</b>	x	x			

Должность \_\_\_\_\_ И.О.Ф \_\_\_\_\_

<sup>10</sup> Постановление коллегии Москомспорта соответственно проверяемому отчетному периоду.

<sup>11</sup> Ед. натур. изм. – единицы натурального измерителя: в зависимости от свойств предметов натуральных измеритель выражается в различных единицах – штуках, килограммах, метрах и т.д.

Таблица 7

Расчет величины отклонений от нормативов затрат по использованию субвенций в отчетном периоде \_\_\_\_\_

Направление использования субвенций	Нормативная величина <sup>12</sup> руб./мес.	Период исполнения функций, мес.	Фактические расходы, руб.	Отклонение от норматива	
				(«+» – превышение, «-» – невыполнение) расходов в мес. руб. / мес. ((гр. 4 : гр. 3) – гр. 2)	общего объема произведенных расходов, руб. (гр. 4 – (гр. 2 гр. 3))
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>
Расходы на оплату труда комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав					
Расходы на содержание муниципальных служащих					
<b>ИТОГО</b>	<b>x</b>	<b>x</b>			

Должность \_\_\_\_\_ И.О.Ф \_\_\_\_\_

<sup>12</sup> Порядок расчета норматива утвержден ст. 3 Закона города Москвы от 28.09.2005 № 47.



Таблица 8

Расчет величины отклонений от нормативов затрат по использованию субвенций в период \_\_\_\_\_

Направление использования субвенций	Нормативная величина <sup>13</sup> , руб./мес.	Период исполнения функций, мес.	Фактические расходы, руб.	Отклонение от норматива («+» – превышение, «-» – невыполнение) расходов в мес. руб. / мес. (гр. 4 : гр. 3) – гр. 2)	
				5	6
1 Численность работников муниципалитета, осуществляющих работу по защите прав и интересов детей Дополнительная численность работников муниципалитета, осуществляющих работу с несовершеннолетними лицами, признанными судом недееспособными вследствие психического расстройства, а также лицами, ограниченными судом в дееспособности вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами, и лицами, над которыми установлено попечительство в форме патронажа Расходы на содержание муниципальных служащих	2	3	4	5	6
<b>ИТОГО</b>	x	x			

Должность \_\_\_\_\_ И.О.Ф \_\_\_\_\_

<sup>13</sup> Порядок расчета норматива утвержден ст. 5 Закона города Москвы от 26.12.2007 № 51.

Таблица 9

## Сведения о нежилых помещениях, переданных муниципалитету в безвозмездное пользование

№ п/п	Адрес	Переданная площадь (кв. метров) в соответствии с:			Договор безвозмездного пользования нежилым фондом, находящимся в собственности г. Москвы	Наименование организации по договору соц. заказа, дата и №			Результат осмотра	Примечание
		Постановлением № 864-ПП	договором безвозмездного пользования	актом приема-передачи		в период	в период	...		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11

Должность \_\_\_\_\_ И.О.Ф

Таблица 10

**Сведения о выполнении предложений и рекомендаций по устранению выявленных по результатам предыдущих контрольных мероприятий нарушений и недостатков**

№ п/п	Наименование проверки	Проверяемый период	Краткое описание основных НН <sup>14</sup> , предложенных к устранению	Отметка об их устранении по данным ОК <sup>15</sup>	Повторяемость НН			примечание
					отмечено в _____ КМ из _____, проведенных ранее <sup>16</sup>	в текущей проверке	8	
1	2	3	4	5	6	7	8	
1.			1.		В 2 и 3	1	Сумма нарушения увеличилась (уменьшилась) <sup>17</sup>	
			2.					

Должность \_\_\_\_\_ И.О.Ф \_\_\_\_\_

<sup>14</sup> НН – нарушения и недостатки.

<sup>15</sup> ОК – объект контроля.

<sup>16</sup> Если было проведено несколько КМ в предыдущие периоды.

<sup>17</sup> Приведено в качестве возможного примера

## Схема организации контроля за реализацией переданных органам местного самоуправления государственных полномочий города Москвы

Наименование полномочия	Закон от 28.09.2005 № 47			Закон от 25.10.2006 № 53			Закон от 26.12.2007 № 51			
	Образования и организация деятельности районных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав	Отчеты	Организация досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства	Образования и организация досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства	Образования и организация досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства	Образования и организация досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства	Образования и организация досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства	Образования и организация досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства	Образования и организация досуговой, социально-воспитательной, физкультурно-оздоровительной и спортивной работы с населением по месту жительства	
Основные формы контроля, отчетность	Запрос информации, заслушивание отчетов	Проверки, ревизии	Ежеквартальный	Ежегодный	Запрос информации, заслушивание отчетов	Проверки, ревизии	Ежеквартальные отчеты	Запрос информации, заслушивание отчетов	Проверки, ревизии	Ежемесячные отчеты
Контролирующий орган										
1 Управление координации Комплекса социальной сферы города Москвы	♦	♦	♦							
2 Контрольно-счетная палата Москвы		♦		♦		♦			♦	♦
3 Главное управление государственного финансового контроля города Москвы		♦				♦				
4 Департамент финансов города Москвы		♦				♦			♦	♦
5 Департамент физической культуры и спорта города Москвы					♦	♦				
6 Департамент семейной и молодежной политики города Москвы					♦	♦			♦	♦
7 Префектура административного округа города Москвы					♦		♦			
8 Департамент социальной защиты населения города Москвы								♦		♦
9 Департамент здравоохранения города Москвы								♦		♦

**АКТ**  
**контрольного обмера (обследования) работ, выполненных на**  
**спортивной площадке (в нежилом помещении) по адресу:**

\_\_\_\_\_ 201\_\_ года

В ходе проверки \_\_\_\_\_  
(название контрольного мероприятия)

Представителями заказчика \_\_\_\_\_  
(должности, фамилии и инициалы)

\_\_\_\_\_ в присутствии членов рабочей группы КСП Москвы \_\_\_\_\_  
(должности, фамилии и инициалы членов рабочей группы КСП Москвы)

и представителей подрядной организации \_\_\_\_\_  
(должности, фамилии и инициалы)

составлен настоящий акт контрольного обмера (обследования) выполненных работ по ремонту (обслуживанию) \_\_\_\_\_  
(наименование объекта)

В ходе контрольного обмера установлено:

Приложение: расчет стоимости фактически выполненных работ и суммы завышений на \_\_\_ стр.

**ПОДПИСИ:**

Представители заказчика \_\_\_\_\_  
(должности, личные подписи, инициалы и фамилии)

От Контрольно-счетной палаты Москвы \_\_\_\_\_  
(должности, личные подписи, инициалы и фамилии)

Представители подрядной организации \_\_\_\_\_  
(должности, личные подписи, инициалы и фамилии)

**МЕТОДИКА**  
**проведения контрольных мероприятий**  
**в государственных органах исполнительной власти**  
**и организациях, обеспечивающих поступление**  
**имущественно-земельных и иных платежей**  
**в доход бюджета города Москвы**

## 1. Общие положения

**1.1.** Настоящая Методика устанавливает особенности организации и проведения контрольных мероприятий в органах исполнительной власти города Москвы и организациях, обеспечивающих поступление доходов от использования, управления и распоряжения собственностью города Москвы в городской бюджет.

**1.2.** Цель разработки Методики – повышение качества подготовки и проведения контрольных мероприятий за счет регламентации и упорядочения выполняемых при этом этапов работ.

**1.3.** Перечень основных терминов и их определений, используемых для целей настоящей Методики:

**администрирование** – управленческая деятельность уполномоченных органов, связанная с выполнением функций контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисления, учета, взыскания и принятия решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджета;

**аудит эффективности** – форма проверки, при проведении которой осуществляются процедуры выбора (разработки) критериев и показателей эффективности контролируемой деятельности;

**выборка** – способ проведения контрольного мероприятия, при котором документацию по тому или иному аспекту деятельности проверяемого объекта изучают не сплошным порядком, а выборочно, следуя при этом требованию репрезентативности;

**главный администратор доходов бюджета города Москвы** – определенный законом города Москвы о бюджете города Москвы орган государственной власти, иная организация, имеющие в своем ведении администраторов доходов бюджета и (или) являющиеся администраторами доходов бюджета;

**документация бухгалтерского учета** – совокупность материальных (бумажных, электронных) носителей информации, составляемых по установленным требованиям с целью регистрации хозяйственных операций, включающая в себя:

- а) первичные учетные документы,
- б) сводные учетные документы,
- в) регистры бухгалтерского учета,
- г) данные бухгалтерской отчетности;

**имущественно-земельные платежи** – основные источники неналоговых доходов бюджета города Москвы, поступающие от использования и распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности города Москвы (включая нежилые помещения и земельные участки), или от деятельности государственных предприятий города Москвы;

**имущественный потенциал города Москвы** – вся совокупность различного вида объектов собственности города Москвы, которые можно отнести к имуществу в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. К указанным объектам относится как движимое и недвижимое имущество, находящееся в собственности города Москвы и не закрепленное за государственными унитарными предприятиями города Москвы (далее – ГУП), государственными или автономными бюджетными учреждениями и составляющее имущественную казну города Москвы, так и движимое и недвижимое имущество, нахо-

дящееся в собственности города Москвы и закрепленное за ГУП, государственными или автономными бюджетными учреждениями;

**контрольное мероприятие** – проверка (включая аудит эффективности), обследование или экспертиза, проводимые в соответствии с утвержденным Планом работы Контрольно-счетной палаты Москвы (далее – Палата);

**обследование** – оперативное выявление положения дел по определенному вопросу, входящему в компетенцию Палаты, в целях определения целесообразности проработки данной проблемы и необходимости проведения проверки. По результатам обследования руководителем обследования составляется справка;

**объект контрольного мероприятия (объект контроля)** – орган государственной власти или организация, которые могут быть проверены на основании ст.17 Закона города Москвы от 01.11.95 № 23-73 «О Контрольно-счетной палате Москвы» (в ред. от 04.07.2007, далее- Закон города Москвы «О Контрольно-счетной палате Москвы»);

**организация, обеспечивающая поступление имущественно-земельных и иных платежей в доход бюджета города Москвы**, - субъект гражданских правоотношений, подведомственный главному администратору доходов бюджета города Москвы, на который в соответствии с правовыми актами Правительства Москвы и органов исполнительной власти города Москвы возложены соответствующие полномочия по администрированию доходов бюджета города Москвы;

**отчетность бухгалтерская** – единая система показателей, отражающих имущественное и финансовое положение проверяемого объекта и результаты его хозяйственной деятельности, составляемая на основе данных бухгалтерского учета по результатам отчетного периода и по состоянию на отчетную дату по установленным формам;

**предмет контрольного мероприятия** – сторона, фактор, аспект деятельности проверяемого объекта, в отношении которого осуществляется сбор, анализ и оценка информации с целью реализации целей и задач контрольного мероприятия;

**проверка** – определение законности и эффективности формирования и использования средств города в соответствии со ст.ст.2, 10-15 и 17 Закона города Москвы «О Контрольно-счетной палате Москвы». По результатам проверки руководителем проверки составляется отчет;

**проверяемый период** – период времени, определяемый утвержденным планом-заданием, который включает происшедшие на его протяжении или относящиеся к нему факты деятельности объекта контроля, связанные с целью, задачами и предметом контрольного мероприятия;

**программа контрольного мероприятия** – документ, утверждаемый в порядке, установленном Регламентом Палаты, раскрывающий процедуру решения задач контрольного мероприятия и содержащий распределение конкретных заданий между членами рабочей группы, сроки их исполнения и форму результата выполненного задания;

**руководитель контрольного мероприятия** – уполномоченное должностное лицо Палаты, ответственное за проведение контрольного мероприятия, осуществляющее организацию контрольного мероприятия и общее руководство его проведением и оформлением результатов;

**руководитель рабочей группы** – уполномоченное должностное лицо Палаты, непосредственно осуществляющее руководство рабочей группой при проведении контрольного мероприятия;

**система внутреннего контроля** – совокупность организационной структуры, методик и процедур, принятых руководством проверяемого (обследуемого) объекта в качестве



средств для упорядоченного и эффективного ведения административно-хозяйственной деятельности;

**системный анализ** – взаимосвязанное рассмотрение всех сторон, свойств, составных частей предмета контрольного мероприятия;

**системный подход** - используемая в различных областях человеческой деятельности методология, заключающаяся в рассмотрении объекта как взаимосвязанной (целостной) совокупности частей, вносящих свой вклад и влияющих на итоговый результат функционирования и использования объекта. Системный подход обеспечивает более полное, всестороннее познание и учет связей, влияний, взаимодействий, изменений;

**члены рабочей группы** – уполномоченные должностные лица Палаты, принимающие непосредственное участие в проведении контрольного мероприятия;

**экспертиза** – проведение исследования и оценки документа или вопроса путем анализа и (или) синтеза информации в определенной области в целях выполнения задач, стоящих перед Палатой. По результатам экспертизы руководителем экспертной работы составляется заключение;

**эксперт** – не состоящий в штате Палаты специалист, имеющий достаточные знания и (или) опыт работы в области права и экономики, приглашенный для консультирования, выработки суждений по вопросам, требующим наивысшей квалификации;

**эффективность использования собственности города Москвы** – обобщающий показатель, характеризующийся отношением доходов, полученных от использования и распоряжения имуществом, находящимся в собственности города Москвы, к средствам, вложенным городом на воспроизводство своего имущественного потенциала.

## 2. Особенности организации и проведения контрольного мероприятия

**2.1.** Подготовка к проведению контрольного мероприятия осуществляется в порядке, установленном Регламентом Палаты и Инструкцией по организации и проведению контрольных мероприятий Контрольно-счетной палатой Москвы, и включает следующие этапы:

- разработку проекта плана-задания на проведение контрольного мероприятия;
- подготовку проекта распоряжения Председателя Палаты о проведении контрольного мероприятия;
- подготовку программы проведения контрольного мероприятия;
- составление и направление запросов, необходимых для обеспечения проведения контрольного мероприятия.

**2.2.** Для подготовки *распорядительного документа* необходимо предварительно определить:

- полный перечень объектов контрольного мероприятия;
- персональный состав рабочей группы, в том числе руководителя рабочей группы. При необходимости рассматривается вопрос о привлечении к контрольному мероприятию специалистов других организаций и (или) независимых экспертов. В случае привлечения к проведению контрольного мероприятия специалистов других организаций это решение должно быть предварительно согласовано с руководителями данных организаций;

- сроки начала и окончания контрольного мероприятия, в том числе сроки нахождения на объектах контрольного мероприятия.

**2.3. Типовая структура плана-задания** определена Регламентом Палаты и включает разделы, отражающие основные характеристики контрольного мероприятия, а именно – цель, предмет, объекты и основные задачи (вопросы) контрольного мероприятия.

По своему характеру, *в зависимости от оснований классификации*, контрольное мероприятие может быть плановым или внеплановым; тематическим или комплексным. Выделяют также совместные и встречные контрольные мероприятия.

Плановое контрольное мероприятие осуществляется на основании утвержденного Плана работы Палаты.

Внеплановые контрольные мероприятия проводятся на основании специального постановления Московской городской Думы, решения Мэра Москвы или на основании решения Коллегии Контрольно-счетной палаты Москвы, утвержденного Председателем Палаты.

Тематическое контрольное мероприятие заключается в рассмотрении одного из аспектов деятельности объекта контроля.

Комплексное контрольное мероприятие проводится в следующих случаях:

- при одновременном рассмотрении нескольких аспектов деятельности объекта контроля;
- при проведении контрольного мероприятия на объекте, имеющем филиальную сеть. В этом случае контрольное мероприятие осуществляется на консолидированной основе, то есть, проводится одновременно на объекте и его филиалах;
- при одновременной проверке или обследовании нескольких объектов, связанных между собой тематически, функционально, целевым образом (например, в качестве исполнителей/соисполнителей единой городской межведомственной программы).

Комплексный характер контрольного мероприятия предполагает строгую координацию действий исполнителей на различных участках и этапах работы. В связи с этим программа должна предусматривать также организационно-технические приемы осуществления координации на всех этапах подготовки и проведения контрольного мероприятия.

Совместное контрольное мероприятие – проверка (обследование), к участию в которой по согласованию с государственными органами и организациями города Москвы привлекаются уполномоченные ими лица.

Встречное контрольное мероприятие – форма контрольного мероприятия, при котором осуществляется проверка достоверности и полноты сведений, предоставленных проверяемой организацией о своей финансово-хозяйственной деятельности, путем сопоставления их с данными, полученными из других источников (юридические и физические лица, с которым проверяемая организация имеет административные или хозяйственные связи<sup>1</sup>).

Независимо от характера контрольного мероприятия, при его организации и проведении должен быть реализован системный подход.

<sup>1</sup> Например, орган исполнительной власти города Москвы – главный администратор доходов бюджета города Москвы, и подведомственный ему администратор доходов городского бюджета.

**2.3.1. Объектами контрольного мероприятия** в контексте данной Методики могут быть:

- органы исполнительной власти города Москвы, уполномоченные осуществлять функции главного администратора имущественно-земельных платежей и других неналоговых доходов бюджета города Москвы, включая контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами городского бюджета;
- хозяйствующие субъекты, имеющие в доверительном управлении имущество города Москвы;
- государственные предприятия, имеющие в пользовании имущество города Москвы, а также являющиеся объектами вложения бюджетных инвестиций;
- продавцы государственного имущества города Москвы – юридические лица, которым в порядке, определенном органами государственной власти города Москвы, предоставлены полномочия на организацию и осуществление продажи государственной собственности города Москвы;
- организации, на которые в соответствии с правовыми актами Правительства Москвы и органов исполнительной власти города Москвы возложены соответствующие полномочия по администрированию доходов бюджета города Москвы. В качестве таких организаций могут выступать, в частности, государственные бюджетные учреждения.

**2.3.2. Цели проведения контрольного мероприятия** в контексте данной Методики имеют свои особенности.

Основными целями проведения контрольного мероприятия в органе исполнительной власти города Москвы, на который возложены функции главного администратора (администратора) неналоговых доходов бюджета города, являются: оценка выполнения им властных полномочий и функций прогнозирования; оценка степени эффективности использования имущественного потенциала города; установление факторов, определяющих полноту поступлений в бюджет города доходов; оценка путей увеличения указанных поступлений в бюджет города Москвы; оценка эффективности и своевременности применения установленных законодательством санкций за несвоевременное перечисление средств в бюджет города Москвы.

Основными целями проведения контрольного мероприятия в организации, имеющей в доверительном управлении имущество города Москвы, являются: оценка выполнения доверительным управляющим условий договора доверительного управления, заключенного с ним собственником имущества (учредителем управления); оценка эффективности управления с точки зрения соблюдения интересов собственника имущества, включая оценку бюджетной доходности имущества, переданного в управление.

Основными целями проведения контрольного мероприятия в ГУП являются: оценка эффективности и целевого использования городского имущества, переданного унитарным предприятиям в хозяйственное ведение; оценка эффективности использования бюджетных инвестиций в форме участия города Москвы в уставных капиталах государственных унитарных предприятий в увязке с доходами от использования государственной собственности города Москвы; установление факторов, определяющих полноту поступлений в бюджет города доходов от платежей от ГУП, и путей увеличения указанных поступлений в бюджет города Москвы.

Основной целью проведения контрольного мероприятия у продавца государственного имущества города Москвы является оценка реализации им функций, переданных органом исполнительной власти города Москвы, осуществляющим полномочия собственника по управлению и распоряжению объектами собственности города Москвы.

Основной целью проведения контрольного мероприятия в организации, обеспечивающей поступление имущественно-земельных и иных платежей в доход бюджета города Москвы, является оценка эффективности реализации переданных ей полномочий по администрированию доходов городского бюджета, а также эффективности взаимодействия с главным администратором доходов бюджета города Москвы при реализации переданных полномочий.

В плане-задании необходимо указать, *какой период охватывает* контрольное мероприятие.

*Предмет контрольного мероприятия* определяется как целью контрольного мероприятия, так и особенностями объекта контроля.

Так, предметом контрольного мероприятия в органе исполнительной власти города Москвы, уполномоченном осуществлять функции главного администратора доходов бюджета города, в общем случае является исполнение им правовых актов Российской Федерации и города Москвы, имеющих нормативный характер: законов Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, Указов Президента Российской Федерации, Устава города Москвы и иных законов города Москвы, постановлений Московской городской Думы, актов Мэра Москвы и Правительства Москвы по следующим вопросам:

- правовые и властные отношения, складывающиеся в процессе управления и распоряжения государственной собственностью города Москвы;
- властные отношения, складывающиеся в процессе администрирования доходов городского бюджета (учета и контроля поступлений в разрезе плательщиков, по территориальному расположению имущества и т.д.), а также в процессе составления и исполнения бюджета города Москвы при казначейском методе.

Предметом проверки (обследования) ГУП является использование государственной собственности города Москвы, переданной во владение и распоряжение предприятия, а также бюджетных средств, предоставленных предприятию.

Предметом контрольного мероприятия у продавца государственного имущества города Москвы является исполнение им правовых нормативных актов Российской Федерации и города Москвы, распорядительных актов уполномоченных органов исполнительной власти города Москвы по вопросам приватизации государственной собственности. Предметом контрольного мероприятия в Специализированном государственном унитарном предприятии города Москвы по продаже имущества города Москвы (далее – СГУП) может также быть исполнение им функций организатора проведения аукционов по определению ставки арендной платы за объекты нежилого фонда, находящиеся в собственности города Москвы.

Предметом контрольного мероприятия в организации, обеспечивающей поступление имущественно-земельных и иных платежей в доход бюджета города Москвы, является реализация переданных ей полномочий по администрированию доходов городского бюджета и взаимодействие с главным администратором доходов городского бюджета.

**2.3.3. Выбор и формулировка задач контрольного мероприятия** должны осуществляться таким образом, чтобы их решение в совокупности способствовало достижению поставленных целей. В то же время каждая из задач должна носить автономный характер, позволяющий исполнителю – участнику рабочей группы, ответственному за решение той или иной задачи, работать относительно самостоятельно, независимо от других членов рабочей группы.

Ниже приводятся основные задачи контрольного мероприятия (пообъектно). Представленный перечень задач не является исчерпывающим. Кроме того, каждый из названных вопросов может быть в необходимой степени детализирован.

*Задачи проверки (обследования, экспертизы) органа исполнительной власти города Москвы, осуществляющего функции главного администратора неналоговых доходов городского бюджета*

Указанная проверка может осуществляться по следующим основным направлениям:

- оценка системы внутреннего контроля;
- проверка соблюдения порядка учета и отражения в бюджетной отчетности имущества города Москвы;
- проверка наличия государственной регистрации права собственности города Москвы на объекты недвижимого имущества;
- проверка соблюдения порядка оформления вещных прав на имущество, находящееся в собственности города Москвы (хозяйственное ведение, оперативное управление, постоянное (бессрочное) пользование земельным участком);
- проверка организации учета платежей от использования и распоряжения имуществом города Москвы;
- проверка соблюдения порядка передачи в пользование имущества, находящегося в собственности города Москвы (в том числе по результатам торгов, аукционов, конкурсов);
- аудит эффективности использования собственности города Москвы, в том числе бюджетных инвестиций, вложений имущества (имущественных прав) в уставные капиталы хозяйственных обществ, в увязке с доходами от использования государственной собственности города Москвы.

В частности, *оценка системы внутреннего контроля* включает рассмотрение организованного внутри объекта контроля и его силами надзора за:

- соблюдением требований законодательства и нормативных правовых актов;
- начислением, учетом, взысканием и принятием решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по доходам от распоряжения и использования имущества города Москвы;
- своевременностью подготовки достоверной отчетности, в том числе бухгалтерской, о результатах распоряжения и использования имущества города Москвы;
- предотвращением ошибок и искажений;
- исполнением приказов и распоряжений;
- обеспечением сохранности имущества, находящегося в собственности города Москвы и переданного проверяемой организации в пользование.

Контрольное мероприятие *по вопросу учета и отражения в бюджетной отчетности имущества города Москвы* осуществляется по следующим основным направлениям:

а) ведение реестров собственности города Москвы (в Департаменте имущества города Москвы – Реестра государственных и муниципальных учреждений города Москвы, Реестра государственных и муниципальных унитарных предприятий города Москвы, Реестра хозяйственных обществ, товариществ и некоммерческих организаций с участием города Москвы, Реестра объектов недвижимости, находящихся в собственности города Москвы; в Департаменте жилищной политики и жилищного фонда города Москвы – Реестра объектов собственности города Москвы в жилищной сфере, в Департаменте земельных ресурсов города Москвы – Реестра единых объектов недвижимости города Москвы);

б) составление отчетных балансов собственности города Москвы (баланса жилищного фонда, находящегося в собственности города Москвы, баланса нежилых зданий и помещений города Москвы, баланса использования земель города Москвы, баланса пакетов акций, вкладов и долей города Москвы в хозяйственных обществах);

в) принятие к бюджетному учету и отражение в бюджетной отчетности нефинансовых и финансовых активов, администрируемых органом исполнительной власти города Москвы.

При рассмотрении вопросов, связанных с *организацией учета платежей от использования и распоряжения имуществом города Москвы*, необходимо осуществить:

- анализ порядка организации взаимодействия главного администратора доходов городского бюджета с финансовым органом Правительства Москвы и органом Федерального казначейства по учету средств бюджета города Москвы;
- анализ порядка организации взаимодействия главного администратора доходов городского бюджета с подведомственными администраторами доходов бюджета города Москвы;
- проверку достоверности учета поступающих платежей в разрезе кодов бюджетной классификации;
- проверку соблюдения установленного порядка перечисления платежей в бюджет города Москвы;
- проверку предоставления льгот по платежам в бюджет;
- анализ задолженности по обязательным платежам в бюджет города Москвы и оценку мер, принимаемых должностными лицами контролируемого органа по востребованию задолженности.

В рамках проверки организации учета платежей отдельным вопросом могут быть рассмотрены поступления в бюджет доходов от сдачи в аренду и реализации имущества, переданного в оперативное управление учреждений, находящихся в ведении органов государственной власти города Москвы. При этом объектом контроля может быть не только орган, являющийся главным администратором указанных поступлений (в данном случае – Департамент имущества города Москвы), но также и ведомства, в чьем ведении находятся соответствующие учреждения культуры, здравоохранения, образования, социальной защиты населения, физической культуры и спорта.

Одним из вопросов *проверки соблюдения порядка передачи в пользование имущества, находящегося в собственности города Москвы*, является проверка правильности организации и проведения аукционов по определению ставки арендной платы на объекты нежилого фонда города Москвы, входящие в состав имущественной казны города Москвы и сдаваемые в аренду.

Следует также учитывать, что в соответствии с редакцией статьи 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», вступившей в силу с 23.07.2009,

заключение договоров аренды в отношении государственного или муниципального имущества, которое принадлежит на праве оперативного управления государственным или муниципальным бюджетным учреждениям, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров.

### **Задачи контрольного мероприятия у доверительного управляющего**

В ходе контрольного мероприятия в отношении доверительного управляющего могут рассматриваться следующие вопросы:

- проверка соблюдения установленного порядка передачи имущества города в доверительное управление;
- выполнение доверительным управляющим существенных условий заключенного с органом, осуществляющим властные полномочия собственника – города Москвы, договора доверительного управления;
- проверка порядка учета имущества города Москвы, переданного в доверительное управление;
- проверка формирования, учета и распределения доходов от использования имущества, переданного в доверительное управление.

### **Задачи контрольного мероприятия в ГУП**

В ходе контрольного мероприятия в ГУП могут решаться следующие задачи:

- проверка порядка образования ГУП;
- оценка системы внутреннего контроля на предприятии;
- проверка порядка передачи предприятию в пользование государственного имущества и его учета (включая недвижимое имущество в виде нежилых помещений и земельных участков, а также движимое имущество);
- проверка порядка распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности города Москвы и переданным ГУП в хозяйственное ведение;
- проверка расчетов предприятия по платежам в бюджет города Москвы, в том числе в виде перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ГУП;
- анализ мер, принимаемых предприятием по повышению эффективности использования государственного имущества, переданного ему в пользование (формирование плана (программы) финансово-хозяйственной деятельности ГУП, наличие отчетов о ее реализации и др.).

Например, в ходе проверки порядка образования ГУП следует изучить уставные документы предприятия, проверив их наличие в полном объеме и соответствие их оформления и содержания требованиям действующего законодательства.

В ходе проверки порядка передачи предприятию в пользование имущества города Москвы необходимо изучить по форме и содержанию распорядительный документ, на основании которого за предприятием закрепляется имущество, находящееся в государственной собственности города Москвы, акт приемки-передачи указанного имущества, паспорт имущественного комплекса. При этом особое внимание следует обращать на актуальность состояния паспорта имущественного комплекса ГУП; на наличие его согласования с органом исполнительной власти города Москвы, в ведомственном подчинении которого

находится предприятие; на наличие регистрации недвижимого имущества в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

При проведении проверки порядка распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности города Москвы и переданным ГУП в хозяйственное ведение, необходимо обратить внимание на сдачу в аренду площадей, переданных ГУП в хозяйственное ведение. Необходимо установить, имеется ли согласие собственника на сдачу нежилых помещений в аренду, как того требуют нормы гражданского законодательства (п.2 ст.295 Гражданского кодекса Российской Федерации) и федерального законодательства (ст.18 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»).

Важным аспектом при рассмотрении порядка распоряжения предприятием недвижимым имуществом, переданным ему в хозяйственное ведение, является порядок заключения договоров аренды в отношении указанного имущества. В соответствии с редакцией статьи 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», вступившей в силу с 23.07.2009, заключение договоров аренды в отношении государственного или муниципального недвижимого имущества, которое принадлежит на праве хозяйственного ведения либо оперативного управления государственным или муниципальным унитарным предприятиям, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров.

Следует также иметь в виду, что с 01.01.2010 устанавливается предельный размер площади, которую ГУП может сдавать в аренду в соответствии с законодательством Российской Федерации и города Москвы, в размере не более 20 процентов от всех имеющихся площадей, находящихся в его хозяйственном ведении. Однако данная норма не распространяется на государственные унитарные предприятия, в уставе которых сдача в аренду площадей, находящихся в хозяйственном ведении, является целью и видом деятельности предприятий<sup>2</sup>.

В случае, если одним из источников получения и формирования доходов ГУП являются бюджетные средства, необходимо проверить использование предприятием бюджетных средств по целевому назначению.

#### *Задачи контрольного мероприятия у продавца государственного имущества города Москвы*

Контрольное мероприятие в отношении продавца государственного имущества города Москвы может осуществляться по следующим направлениям:

- проверка порядка передачи и круга полномочий, которыми наделена организация, осуществляющая функции по продаже государственного имущества города Москвы, собственником указанного имущества;
- проверка порядка учета средств от продажи государственного имущества в условиях переданных собственником имущества города Москвы полномочий;
- проверка законности и обоснованности произведенных продаж;
- проверка реализации функций по контролю за выполнением условий договоров купли-продажи (в том числе инвестиционных условий);

<sup>2</sup> Пункт 2.6 постановления Правительства Москвы от 07.03.2006 № 154-ПП (в редакции постановления Правительства Москвы от 09.06.2009 № 541-ПП).



- проверка порядка и состояния расчетов с продавцом государственного имущества города Москвы по расходам, связанным с организацией и проведением продажи и приватизации указанного имущества.

*В ходе проверки порядка учета средств от продажи государственного имущества города Москвы необходимо изучить порядок взаимодействия продавца имущества, Департамента имущества города Москвы и Департамента финансов города Москвы по обеспечению учета и контроля за полнотой и своевременностью внесения в бюджет города Москвы средств от приватизации.*

*При проверке законности и обоснованности произведенных продаж следует убедиться, в частности, в правильности организации и проведения конкурсов и аукционов по продаже государственного имущества города Москвы.*

Кроме того, необходимо проверить соблюдение порядка оценки стоимости имущества в сделках, связанных с отчуждением имущества города Москвы, включая проверку наличия отчета оценщика и его соответствия требованиям действующего законодательства.

В ходе проверки выполнения продавцом имущества функций по контролю за выполнением условий договоров купли-продажи следует обратить внимание на средства внутреннего контроля, применяемые для обеспечения исполнения условий заключенных договоров (включая выполнение инвестиционных условий).

По копиям расчетных документов следует также проверить правильность зачисления плательщиками средств от приватизации и продажи в доход бюджета города Москвы по соответствующим кодам в соответствии с Бюджетной классификацией Российской Федерации.

Необходимо также проанализировать, какие меры принимаются продавцом имущества к неплательщикам (в рамках досудебной и судебно-арбитражной практики).

*Задачи контрольного мероприятия в организации, обеспечивающей поступление имущественно-земельных и иных платежей в доход бюджета города Москвы*

В ходе проведения контрольного мероприятия в указанной организации могут рассматриваться следующие основные вопросы:

- проверка порядка передачи и круга полномочий (функций), которыми наделена организация в части администрирования доходов бюджета города Москвы;
- анализ порядка информационного взаимодействия между организацией и главным администратором доходов бюджета города Москвы, в ведении которого она находится, с одной стороны, и организацией и территориальным органом Федерального казначейства — с другой;
- анализ полноты, планомерности и своевременности выполнения полномочий администратора доходов бюджета;
- анализ мер по сокращению недоимки по администрируемым платежам в бюджет города Москвы;
- соблюдение сроков и порядка представления планово-отчетной документации.

**2.4.** Основной целью подготовки программы контрольного мероприятия является раскрытие процедуры решения поставленных задач при проведении контрольного мероприятия.

**2.4.1. Типовая структура** программы контрольного мероприятия определена Регламентом Палаты и отражает основные этапы выполнения работ.

Так, первый этап «Подготовка к проведению контрольного мероприятия» включает в себя подбор и анализ нормативной базы по предмету контрольного мероприятия, материалов проведенных ранее контрольных мероприятий, систематизацию материалов, поступивших по запросам Палаты. При этом перечень нормативных правовых актов, предполагаемых к использованию в ходе контрольного мероприятия, не является исчерпывающим, но минимально необходимым.

Кроме того, при осуществлении подготовки к проведению контрольного мероприятия проводится уточнение для каждого вопроса проверки и каждого объекта контрольного мероприятия степени охвата первичных документов и регистров бухгалтерского учета, а также иной отчетности и документов – сплошным или выборочным методом должна проводиться проверка, для выборочной проверки – объема выборки.

Содержание второго (основного) этапа «Проведение контрольного мероприятия» раскрывается в виде перечня вопросов, соответствующих цели и предмету контрольного мероприятия, и их закрепления за членами рабочей группы.

Третий этап, заключительный, включает оформление результатов контрольного мероприятия с соблюдением процедур, установленных внутренними документами системы менеджмента качества и локальными нормативными правовыми актами Палаты.

Программа должна быть тщательно прописана по срокам исполнения работ, с учетом времени нахождения рабочей группы на объекте контроля, времени на написание промежуточных справок членами рабочей группы, времени на подготовку проекта сводного акта руководителем рабочей группы, времени, необходимого на осуществление начальником инспекции и руководителем контрольного мероприятия (аудитором) (либо по их поручениям иными должностными лицами инспекции) редакционно-лингвистической и правовой экспертизы акта.

**2.4.2. Нормативную базу проведения контрольного мероприятия у главного администратора (администратора) доходов бюджета города Москвы** составляют следующие законодательные и нормативные правовые акты:

- Гражданский кодекс Российской Федерации;
- Бюджетный кодекс Российской Федерации;
- Земельный кодекс Российской Федерации;
- Жилищный кодекс Российской Федерации;
- законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях;
- законодательство об оценочной деятельности;
- законодательство о приватизации;
- антимонопольное законодательство и иные нормативные правовые акты о защите конкуренции, включая Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (в ред. от 17.07.2009);
- Федеральный закон от 21.07.97 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в ред. от 17.07.2009);
- Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (в ред. от 17.07.2009);
- федеральные законы о федеральном бюджете;
- законы города Москвы о бюджете города Москвы;

- Закон города Москвы от 10.09.2008 № 39 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Москве» (в ред. от 27.05.2009);
- Закон города Москвы от 19.12.2007 № 49 «Об основах управления собственностью города Москвы»;
- Закон города Москвы от 26.12.2007 № 53 «Об имущественной казне города Москвы»;
- Закон города Москвы от 25.06.2008 № 26 «О государственном имуществе города Москвы»;
- законодательные и нормативные правовые акты, регламентирующие разграничение собственности на территории города Москвы;
- нормативные правовые акты, определяющие статус и полномочия органа исполнительной власти города Москвы (подведомственного ему администратора доходов бюджета города Москвы) в области организации бюджетного процесса по отношению к бюджету города;
- постановление Правительства Москвы от 03.06.2003 № 419-ПП «О взаимодействии органов исполнительной власти города Москвы по осуществлению прав собственника имущества государственных унитарных и казенных предприятий города Москвы» (в ред. от 30.06.2009);
- постановление Правительства Москвы от 23.08.2005 № 648-ПП «О порядке передачи в аренду объектов нежилого фонда, находящихся в собственности города Москвы, посредством аукциона» (в ред. от 07.04.2009);
- постановление Правительства Москвы от 19.06.2007 № 486-ПП «О порядке учета доходов от сдачи в аренду государственного имущества, переданного в оперативное управление бюджетным учреждениям города Москвы»;
- постановление Правительства Москвы от 29.01.2008 № 76-ПП «О порядке использования государственными учреждениями недвижимого имущества, переданного им в оперативное управление»;
- постановление Правительства Москвы от 24.06.2008 № 531-ПП «О задачах по совершенствованию системы управления государственными учреждениями города Москвы» (вместе с «Положением о порядке взаимодействия органов исполнительной власти города Москвы при создании, реорганизации, ликвидации, изменении типа, осуществлении контроля за деятельностью и отчетностью государственных учреждений города Москвы»);
- постановление Правительства Москвы от 09.06.2009 № 541-ПП «О совершенствовании механизма реализации прав собственника имущества государственных унитарных предприятий города Москвы в условиях их реформирования и повышении уровня ответственности и мотивации деятельности руководителей предприятий»;
- постановление Правительства Москвы от 04.08.2009 № 720-ПП «О порядке подготовки концессионных соглашений, реализуемых на территории города Москвы»;
- постановление Правительства Москвы от 25.01.94 № 58 «О формировании Реестра собственности на территории города Москвы» (в ред. от 05.06.2001);
- постановление Правительства Москвы от 05.06.2001 № 502-ПП «О создании Единого реестра собственности города Москвы» (в ред. от 27.01.2009);
- постановление Правительства Москвы от 23.05.2006 № 327-ПП «Об итогах реализации Концепции управления собственностью Москвы и взаимодействия с иными собственниками на территории города Москвы до 2005 года и основных задачах по управлению имуществом города Москвы до 2008 года» (в ред. от 09.06.2009);

- нормативные акты Правительства Москвы, утвердившие отчетные балансы нежилых зданий и помещений города Москвы, отчетные балансы жилищного фонда, находящегося в собственности города Москвы, отчетные балансы использования земель города Москвы, пакетов акций, вкладов и долей города Москвы в хозяйственных обществах;
- постановление Правительства Москвы от 19.12.2000 № 995 «Об утверждении Положения о составе и основных элементах порядка подготовки Сводного баланса имущества города Москвы» (в ред. от 16.12.2003);
- постановление Правительства Москвы от 19.09.2000 № 743 «О порядке внесения прав землепользования в качестве вклада города в уставный капитал акционерных обществ» (в ред. от 25.05.2004);
- постановление Правительства Москвы от 05.08.2003 № 644-ПП «Об утверждении Положения о порядке (процедуре) представления и рассмотрения заявок на участие города Москвы в хозяйственных обществах» (в ред. от 05.08.2008);
- постановление Правительства Москвы от 27.06.2006 № 431-ПП «О передаче земельных участков на территории города Москвы в частную собственность» (в ред. от 30.06.2009).

*Нормативную базу проведения контрольного мероприятия у доверительного управляющего* составляют следующие законодательные и нормативные акты:

- Гражданский кодекс Российской Федерации;
- Бюджетный кодекс Российской Федерации;
- законодательство об оценочной деятельности;
- постановление Правительства Москвы от 03.06.2003 № 419-ПП «О взаимодействии органов исполнительной власти города Москвы по осуществлению прав собственника имущества государственных унитарных и казенных предприятий города Москвы» (в ред. от 30.06.2009);
- постановление Правительства Москвы от 02.08.2005 № 578-ПП «О Среднесрочной программе приватизации (продажи) государственного имущества города Москвы на 2005-2007 годы» (в ред. от 03.03.2009);
- постановление Правительства Москвы от 22.11.2005 № 919-ПП «Об утверждении Положения о составе, порядке подготовки и ведения балансов пакетов акций, вкладов и долей города Москвы в хозяйственных обществах» (в ред. от 07.11.2006).

*Нормативную базу проведения контрольного мероприятия в ГУП* составляют следующие законодательные и нормативные правовые акты:

- Гражданский кодекс Российской Федерации;
- Бюджетный кодекс Российской Федерации;
- Земельный кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (в ред. от 01.12.2007);
- постановление Правительства Москвы от 22.02.2000 № 143 «О мерах по повышению эффективности использования государственного имущества государственными унитарными предприятиями города Москвы» (в ред. от 03.06.2003);
- постановление Правительства Москвы от 04.10.2005 № 771-ПП «О совершенствовании системы отчетности государственных унитарных, казенных предприятий города Москвы» (в ред. от 18.04.2006);

- постановление Правительства Москвы от 07.03.2006 № 154-ПП «О задачах по повышению эффективности управления государственными и казенными предприятиями города Москвы на 2006-2008 гг. и об основных принципах реформирования государственных унитарных предприятий, не вошедших в среднесрочную программу приватизации» (в ред. от 09.06.2009);
- постановление Правительства Москвы от 09.06.2009 № 541-ПП «О совершенствовании механизма реализации прав собственника имущества государственных унитарных предприятий города Москвы в условиях их реформирования и повышении уровня ответственности и мотивации деятельности руководителей предприятий»;
- Методические положения по оценке финансового состояния предприятий и установлению неудовлетворительной структуры баланса, утвержденные ФУДН при Госкомимуществе РФ от 12.08.94 № 31-р (в ред. от 12.09.94);
- распоряжение Министерства имущественных отношений РФ от 10.07.2000 № 183-р «Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению анализа эффективности деятельности федеральных государственных унитарных предприятий и открытых акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности»;
- распоряжение Департамента государственного и муниципального имущества города Москвы от 20.06.2000 № 2138-р «Об анализе финансово - экономического состояния государственных и муниципальных унитарных предприятий».

*Нормативную базу проведения контрольного мероприятия у продавца государственного имущества города Москвы составляют следующие законодательные и нормативные правовые акты:*

- Гражданский кодекс Российской Федерации;
- Бюджетный кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (в ред. от 07.05.2009, с изм. от 18.07.2009);
- Федеральный закон от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 17.07.2009);
- федеральные законы о федеральном бюджете;
- законодательство об оценочной деятельности;
- законы города Москвы о бюджете города Москвы;
- Закон города Москвы от 17.12.2008 № 66 «О приватизации государственного имущества города Москвы» (в ред. от 11.03.2009);
- постановление Правительства Москвы от 04.02.2003 № 54-ПП «О реализации отдельных положений Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (в ред. от 02.08.2005);
- постановление Правительства Москвы от 24.08.2004 № 583-ПП «О принципах формирования среднесрочной программы приватизации (продажи) государственного имущества города Москвы и прогнозном плане приватизации на 2005 год» (в ред. от 05.08.2008);
- постановление Правительства Москвы от 02.08.2005 № 578-ПП «О среднесрочной программе приватизации (продажи) государственного имущества города Москвы на 2005 – 2007 годы» (в ред. от 03.03.2009).

Перечни нормативных документов не являются исчерпывающими и в ходе проведения контрольного мероприятия на том или ином объекте могут быть дополнены в соответствии с предметом контрольного мероприятия.

**2.5. Порядок запроса информации** устанавливается Инструкцией по организации и проведению контрольных мероприятий Контрольно-счетной палатой Москвы.

Запрашиваемые сведения и материалы должны обеспечить полноценную информационную базу для решения задач контрольного мероприятия. При этом запросы могут направляться как на объекты контроля, так и в иные органы и организации, обладающие соответствующими информационными ресурсами по предмету контрольного мероприятия (регистрационными, учетными данными, данными финансовой, статистической, оперативной отчетности, аналитическими материалами и др.).

Инструкцией по организации и проведению контрольных мероприятий Контрольно-счетной палатой Москвы допускается направление предварительных запросов до утверждения Председателем Палаты плана-задания на проведение контрольного мероприятия, но, как правило, не ранее момента утверждения Плана работы Палаты на текущий год.

Ответственным за формирование запросов в рамках подготовки к проведению контрольного мероприятия является руководитель рабочей группы.

### **3. Особенности организации и проведения аудита эффективности**

Важной и ответственной частью подготовительного процесса к проведению аудита эффективности является осуществление процедуры выбора (разработки) критериев и показателей эффективности контролируемой деятельности.

При этом следует понимать, что понятия «критерий» и «показатель» не являются однородными и тождественными.

Как правило, принято считать, что показатель является количественным выражением критерия.

Так, критерий эффективности характеризует только принцип, подход к оценке, тогда как показатель эффективности является инструментом этой оценки. Критерий эффективности должен быть один, а показателей эффективности может быть множество.

Критерий – признак, на основании которого производится оценка, определение или классификация чего-либо. Например, качество оказываемых государственных (муниципальных) услуг может быть высоким, средним или низким.

Показатель же – это то, при помощи чего выявляются данные о состоянии, развитии и т.п. чего-либо, а также наглядное выражение таких данных. Например, с помощью показателей судят об уровне качества (высокое оно, среднее, или низкое).

К процессу выбора критериев эффективности предъявляются определенные требования. Такой выбор должен быть обоснованным, учитывать особенности контролируемой деятельности, конкретные условия функционирования, назначения и стратегии организации – объекта контроля.

Критерий эффективности должен базироваться на информации, которую можно получить при подготовке и/или в ходе контрольного мероприятия.

Система критериев и соответствующих им показателей эффективности формируется руководителем рабочей группы по проведению контрольного мероприятия и утверждается руководителем контрольного мероприятия.

## **РАЗДЕЛ II**

### **Публикации сотрудников Контрольно-счетной палаты Москвы**

## **Необходимость корректировки порядка ценообразования при строительстве объектов городского заказа в условиях кризисных явлений в экономике**

**В.Д. Фабисович**, аудитор  
Контрольно-счетной палаты Москвы;  
**С.Б. Агуреев**, начальник инспекции №6;  
**А.В. Парамонов**, советник отдела аудита  
инспекции №6

В условиях рыночной экономики ценообразование в строительстве претерпело определенные изменения. За последние два десятилетия сменился состав участников инвестиционного процесса, появились внебюджетные источники финансирования инвестиционных проектов, новые формы и методы заключения контрактов между заказчиками и генеральными подрядчиками, предполагающие проведение торгов по выбору исполнителя работ.

Значительно возросла роль ценообразования в строительстве при эффективном планировании и расходовании бюджетных инвестиций. Появилась потребность в определении достоверной стоимости строительства на этапе разработки проектно-сметной документации и формирования начальной (максимальной) цены государственного контракта

### **1. Ценообразование в строительстве и его роль в экономике отрасли**

Ценообразование в строительстве представляет собой механизм формирования стоимости услуг и материалов на строительном рынке, который базируется на общих для всех отраслей экономики принципах ценообразования. Вместе с тем в строительной отрасли ценообразование отличает ряд особенностей.

1. Строительная продукция отличается высокой материалоемкостью и значительными трудозатратами. В связи с тем, что цена в строительстве формируется не от реальной себестоимости, а от сметной стоимости, составляющие элементы цены могут отклоняться от фактического уровня затрат на приобретение материалов и других ресурсов. Это обуславливает необходимость систематически отслеживать цены на строительные материалы и трудовые ресурсы и определять, как их изменение влияет на себестоимость строительной продукции.

2. На стоимость строительных и монтажных работ значительное влияние оказывают применяемые строительные технологии и оборудование.

3. Строительство отличается продолжительностью производственного цикла. Следовательно, проектная цена может не совпадать с фактической (особенно в условиях инфляции), что вызывает необходимость учитывать фактор времени при формировании цены в строительстве.

4. Инфляция в строительстве может существенно отличаться от общего уровня инфляции.

Роль ценообразования в строительстве обусловлена влиянием на развитие строительного производства и повышение его эффективности. Цена как результат процесса цено-



образования является основой планирования и финансирования капитальных вложений, расчета эффективности инвестиционных проектов, организации внутрипроизводственных экономических отношений, оценки итогов строительной деятельности, исчисления экономического эффекта от внедрения новых строительных технологий.

Основной функцией цены является количественное выражение стоимости создаваемой строительной продукции. Тем самым, как измерительный инструмент, цена определяет затраты общественно необходимого труда по организации материальных процессов и финансовых операций. Кроме того, она выполняет и стимулирующую функцию по снижению трудовых, материальных и денежных затрат в строительстве и повышению его эффективности.

Основными задачами ценообразования в строительстве являются:

- обеспечение через систему сметного нормирования достоверного определения стоимости строительства;
- повышение эффективности капитальных вложений, обеспечение экономии финансовых и прочих ресурсов, внедрение достижений науки, техники, передового отечественного и зарубежного опыта в строительном производстве, применение новых материалов, изделий и конструкций, организационные мероприятия и т.п.

Система цен не только пассивно отражает состояние экономики, она активно воздействует на процесс воспроизводства. Ценообразование и система цен – важное действенное орудие проведения экономической политики государства. Цена является одним из наиболее сложных экономических инструментов управления экономикой, затрагивающим все стороны хозяйственной деятельности государства и отдельных предприятий, а также оказывающим огромное влияние на решение социальных задач.

Цены используются при прогнозировании объемов и темпов производства отдельных отраслей и сфер материального производства, величины национального дохода, общехозяйственных пропорций и отраслевой структуры промышленности. Уровни и соотношения цен оказывают прямое воздействие на качественные показатели деятельности предприятий, на развитие и формирование структуры производства и потребления. Особое значение категория цены имеет для показателей себестоимости продукции, экономической эффективности капитальных вложений и новой техники, для системы экономического стимулирования. Цены относятся к числу важнейших показателей, определяющих жизненный уровень населения.

Сложно переоценить значение ценообразования при эффективном планировании расходов бюджета. «Эффективность» как относительное понятие выражается соотношением результата и затрат на его осуществление. Модель ценообразования, позволяющая на этапе планирования бюджетных инвестиций иметь достоверную информацию о стоимости строительства, позволит минимизировать затраты и таким образом существенно повлияет на все аспекты эффективности капитальных вложений за счет бюджетных источников финансирования.

Насколько важен вопрос эффективного планирования бюджетных инвестиций наиболее наглядно свидетельствует структура расходов бюджета города Москвы на 2007 – 2009 гг. (табл. 1).

Таблица 1

## Доля капитальных вложений в расходной части бюджета города Москвы

Показатель	2007 год (исполнение)	2008 год (исполнение)	2009 год (план)
Расходы бюджета, всего	928,4	1315,9	1199,4
Расходы на капитальные вложения	289,8	563,3	345,8
Доля капитальных вложений в общем объеме расходов бюджета, %	31,2	42,8	28,8

В 2007 году объем капитальных вложений составлял 289,8 млрд. рублей, в 2008 году – 563,3 млрд. рублей или почти в два раза больше чем в предыдущем году. В 2009 году плановый объем финансирования капитальных вложений по Адресной инвестиционной программе города Москвы сокращен в связи с кризисными явлениями в экономике города.

Доля капитальных вложений в общем объеме расходов бюджета города Москвы, как видно из таблицы 1, составляет от 30 до 40 процентов от расходной части бюджета. Очевидно, что столь значительная статья расходов городского бюджета должна иметь достоверное подтверждение.

Таким образом, от правильного решения теоретических и практических проблем ценообразования в строительстве во многом зависят экономические показатели не только отдельно взятых инвестиционных проектов, но и исполнения городского бюджета.

## 2. Существующие схемы ценообразования на строительные работы

В мировой практике все многообразие действующих методов определения стоимости строительства представлено в составе двух групп:

- методы расчета цены по укрупненным показателям на начальных этапах инвестиционного процесса;
- методы поэлементного расчета цены, которые применяются при наличии полной информации о затратах на проект и на строительные работы.

Наиболее точными являются методы определения стоимости строительства, относящиеся ко второй группе. Их применение, как показал анализ осуществления сметного дела в развитых странах, позволяет с достаточной степенью точности определить стоимость инвестиционно-строительных проектов  $\pm 10-15$  процентов на стадии ТЭО (технико-экономическое обоснование)  $\pm 5-10$  процентов на стадии проекта и до 5 процентов на стадии рабочей документации.

В отечественной практике основным инструментом для определения стоимости объектов в строительстве является единичная расценка (стоимость) отдельного вида строительно-монтажных работ, совокупности элементарных технологических операций или отдельного элемента сооружения. Единичные расценки могут быть индивидуальными или нормативными.

Индивидуальные расценки применяются, как правило, на крупных объектах, сооружаемых с использованием уникальных строительных технологий или механизмов. Единичные расценки включают в себя только прямые затраты. Учет плановых накоплений, накладных расходов и налогов производится в сметном расчете.

Нормативные расценки регламентируются федеральными, отраслевыми и региональ-

ными нормативно-правовыми и методическими документами. На федеральном, отраслевом региональном уровнях порядок и правила определения стоимости строительства установлены в соответствующих нормативно-методических документах, а также в сборниках сметных норм и нормативов.

В настоящее время используется сметная документация составленная на основе сметно-нормативных баз 1984, 1991 и 2001 гг. Рассмотрим кратко основные достоинства и недостатки соответствующих нормативных сметных документов.

Сметно-нормативная база 1984 года в настоящее время серьезно устарела и не отвечает современным требованиям ни по составу работ, поскольку в ней не учитываются современные строительные технологии, машины и механизмы, строительные материалы и оборудование, ни по количественным характеристикам физических показателей затрат труда, машин и материалоемкости элементных и укрупненных сметных норм.

Сметная нормативная база 1991 года (СНиР-91), которая разрабатывалась с учетом устранения недостатков базы 1984 года, не была доведена до завершения, а главное - в ней не удалось реализовать принцип калькулирования элементных сметных норм, накладных расходов и прочих затрат под технологию выполнения строительно-монтажных работ, соответствующую календарным графикам их выполнения исполнителями, что снижает точность расчетов и приводит к значительным противоречиям между заказчиками и подрядчиками капитального строительства при определении договорных цен.

В соответствии с постановлением Госстроя России от 08.04.2002 № 16 «О мерах по завершению перехода на новую сметно-нормативную базу ценообразования в строительстве» с 01.09.2003 сметно-нормативные базы 1984 и 1991 гг. запрещено применять для разработки проектно-сметной документации на вновь начинаемые объекты строительства.

Действующая в настоящее время сметно-нормативная база 2001 года (ГЭСН-2001) не избежала многих недостатков, присущих ранее утверждённым нормативным документам. Она также не отражает всего многообразия современных отечественных и зарубежных технологий строительства, новых средств механизации и транспорта, материалов и оборудования, объективно необходимых производственных затрат. Такие же недостатки присущи и многим территориальным сметным нормам и нормативам.

На основе ГЭСН-2001 разработаны федеральные единичные расценки и ценники по территориальным районам Российской Федерации. Во многих регионах России, имеющих большой опыт разработки собственных систем ценообразования, на основе соответствующих территориальных элементных сметных норм разработаны территориальные единичные расценки и ценники.

В частности, в 90-х годах Московским центром по ценообразованию в строительстве была разработана сметно-нормативная база в ценах 1998 г. МТСН 81-98, которая по сравнению с государственными элементными сметными нормами (ГЭСН) наиболее полно отражала современные технологии и материалы.

База МТСН 81-98 дала возможность сметчику определить прямым расчетом стоимость любого вида работ в текущем уровне цен. Разработчики МТСН 81-98 изначально ориентировались на составление сметной документации с использованием компьютерных программ и предусмотрели автоматический выбор накладных расходов, сметной прибыли, «зимнего» удорожания, индексов пересчета в текущие цены и другие средства, существенно снижающие трудоемкость работы сметчиков при составлении проектной и сметной документации.

Новые территориальные сметные нормативы для Москвы (ТСН-2001) введены в действие с 1 декабря 2006 года постановлением Правительства Москвы от 14.11.2006 № 900-ПП

«О порядке перехода на определение сметной стоимости строительства объектов в городе Москве с применением территориальных сметных нормативов в уровне цен по состоянию на 1 января 2000 года».

В территориальных сметных нормативах ТСН-2001 отражены все дополнения и изменения к базе МТСН 81-98, вышедшие на момент разработки ТСН-2001, а также дополнительно включены необходимые отдельные расценки из ГЭСН с учетом привязок к условиям города Москвы.

Для удобства пользователей в сборниках ТСН-2001 объединены сметные нормы и расценки. При этом расшифрованы прочие материалы и строительные машины, что значительно увеличило номенклатуру материально-технических ресурсов сметно-нормативной базы.

Постоянно появляющиеся в строительстве новые современные технологии производства работ, материалы, изделия и конструкции, новые строительные машины и механизмы оперативно находят отражение в сметных нормативах. По заданию Правительства Москвы Московский центр ценообразования в строительстве «Мосстройцены» регулярно разрабатывает новые и пересматривает действующие сметные нормы, цены и расценки для базы ТСН-2001.

Недостатком данной сметной базы является то, что для определения стоимости строительства в текущих ценах необходимо вводить соответствующие индексы, учитывающие инфляцию в строительстве. Но индексный подход, как показывает отечественный и зарубежный опыт, не обеспечивает достаточной точности и достоверности расчетов стоимости строительства. Кроме того, он приводит к известным противоречиям между заказчиками и подрядчиками при формировании договорных цен и взаиморасчетах за выполненные работы. По нашему мнению, необходимо ускорить внедрение в практику ценообразования в строительстве новых подходов, базирующихся на постоянном мониторинге рыночных цен на основные виды ресурсов, необходимых для строительства объектов.

Выбор того или иного метода определения сметной стоимости строительства зависит от определенных условий. Так, при расчете стоимости строительства объектов, финансируемых из бюджетных источников, применяются в основном базисно-индексный и ресурсно-индексный методы, а на объектах, финансируемых из внебюджетных источников, предпочтение отдается ресурсному и ресурсно-ранжирному методам.

В первом случае договорная цена объекта строительства может определяться на основе базисных цен с учетом ее возможного изменения в связи с корректировкой проектных решений и меняющихся условий строительства, а финансирование инвестиционных проектов осуществляется с учетом изменения уровня инфляции. Во втором случае стоимость строительства может определяться ресурсным методом в текущих ценах, а в контрактах может устанавливаться фиксированная или плавающая договорная цена. Ресурсный метод определения сметной стоимости представляется на первый взгляд более достоверным по степени отражения затрат. Но методика его применения, по нашему мнению, проработана недостаточно глубоко. Для широкого и эффективного внедрения ресурсного метода необходимы реальные оптимизированные проекты производства работ и наличие рабочих чертежей на момент определения цены.

Анализ эффективности действующей системы ценообразования в строительстве показывает, что решение проблемы повышения точности и достоверности сметных расчетов сдерживается рядом причин, основными из которых являются:

- недостаточно эффективная государственная политика по обеспечению разработки и реализации методологии определения объективно необходимых затрат на строитель-

ство, реконструкцию и техническое перевооружение предприятий, зданий и сооружений. Затратный механизм, свойственный доперестроечному периоду развития отечественной экономики, в настоящее время приобрел новые формы в естественных монополиях, что проявляется, прежде всего в тенденциях увеличения затрат на материальные ресурсы;

- несовершенство сметной нормативной базы для определения сметной стоимости строительства объектов, в том числе элементных и укрупненных сметных норм и нормативов для оценки затрат на прединвестиционной стадии, на этапах проектирования и строительства объектов, а также их преемственности с точки зрения необходимой точности сметных расчетов независимо от полноты исходных данных;
- отсутствие новых видов сборников расценок (в том числе укрупнённых), которые, как показывает мировой опыт, позволяют осуществлять сметные расчеты на прединвестиционной стадии и, ранних стадиях проектирования с достаточной точностью;
- отсутствие государственной системы мониторинга текущих цен на ресурсы по регионам и предприятиям, которая могла бы способствовать постепенному переходу в федеральном масштабе от индексных методов сметных расчетов к ресурсным в текущем уровне цен;
- низкое качество подготовки и повышения квалификации инженеров-сметчиков. Дефицит специалистов по сметному делу определяет во многом трудности решения проблем совершенствования сметных норм, расчета оптимальных затрат на строительство объектов, формирования договорных цен, планирования инвестиций;
- определение сметной стоимости строительства в подавляющем большинстве в базисном уровне цен с использованием различного рода индексов для перехода к текущим ценам вместо применения ресурсных методов расчета, позволяющих на основе выборки основных видов ресурсов, определяющих не менее 60 процентов стоимости прямых затрат, осуществлять сметные расчеты с высокой степенью точности в текущем уровне цен.

Перспективные направления развития ценообразования в строительстве в России требуют учета и устранения всех недостатков действующих сметно-нормативных документов. Необходимо коренное изменение организации сметного дела на всех уровнях управления в целях, повышения эффективности обоснования объемов инвестиций в реальный сектор экономики.

### **3. Факторы, влияющие на ценообразование в строительстве в условиях кризисных явлений в экономике**

В условиях кризисных явлений в экономике города Москвы и страны в целом состояние строительной отрасли также претерпело серьезные изменения. Связано это с финансовым кризисом в банковской сфере, когда резко ухудшились условия кредитования строительства, с сокращением объемов финансирования за счет бюджетных источников, а также с кризисом перепроизводства на рынке основных строительных материалов. Необходимо также отметить снизившуюся покупательную способность населения и спроса на строительную продукцию.

Исходя из материалов анализа специфики ценообразования в строительстве и характера развития финансового кризиса в строительной отрасли города Москвы, мы предлагаем остановиться на следующих факторах, влияющих на установление цены на строительную продукцию:

- конъюнктура строительного рынка и соотношение спроса и предложения на строительную продукцию;
- издержки на изготовление и сбыт строительной продукции (себестоимость строительства) и ценовая политика производителя строительной продукции;
- инфляция в строительстве.

Классические модели теории ценообразования предполагают, что рост предложения ведет автоматически к снижению цен и падению производства, в то время как спрос в этих условиях растет, и наоборот. В итоге достигается равновесная цена, при которой производится ровно столько, сколько покупается. Эта закрытая модель ценообразования на совершенных рынках основывается на множестве допущений (относительно количества участников рынка, их целей, вида продуктов, обзримости рынка и т.д.), многие из которых не применимы на строительном рынке.

Локомотивом развития строительного рынка Москвы в последние несколько лет являлась жилая недвижимость. Спекулятивный спрос на жильё на первичном и вторичном рынках обусловил установление неадекватно высокой стоимости квадратного метра. В конце 2008 года на первичном и вторичном рынках она составляла 170 и 185 тыс. рублей за квадратный метр соответственно. Максимальное годовое увеличение наблюдалось в сегменте жилья эконом класса, составившее около 46 процентов.

Анализ ситуации на рынке жилья в 2008 году показывает, что высокая цена квадратного метра соответствовала высокому уровню спроса, тогда как строительный комплекс города не в состоянии был значительно увеличить предложение, чтобы серьезно повлиять на цену недвижимости.

Основными факторами, сдерживающими предложение, являлись: дефицит свободных земельных участков на территории города, обладающих высокой инвестиционной привлекательностью, ресурс производства проектных и строительных организаций города, объемы финансирования жилищного строительства за счет средств бюджета города и прочих источников.

В свою очередь росту спроса способствовали сделки на рынке недвижимости в целях разместить свободный капитал. Кроме того спрос на жилую недвижимость в Москве формировали не только жители города, но также и жители других городов и регионов России, ближнего и дальнего зарубежья на долю которых по различным данным приходится до 70 процентов всех сделок на столичном рынке жилья.

Как следствие этих двух взаимосвязанных процессов на рынке жилой недвижимости устанавливалась необоснованно высокая цена.

Ухудшение финансово-экономической ситуации в следствии международного финансового кризиса серьезно повлияло на состояние столичного рынка недвижимости. Стоимость квадратного метра к октябрю 2009 года снизилась в среднем на 30-40 процентов до 110 тыс. рублей за квадратный метр.

С рыночной моделью ценообразования на готовую строительную продукцию тесно связан второй фактор, влияющий на стоимость строительства – себестоимость строительства и ценовая политика производителя строительной продукции.

Значительное превышение розничных цен на строительную продукцию над её себестоимостью давно является остро обсуждаемым вопросом. Однако и уровень самой себестоимости строительной продукции все еще очень высок. Отчасти это объясняется использованием в строительстве устаревших высокочатратных технологий, оборудования, строительных материалов. А отчасти причиной высокой себестоимости строительства являются динамично изменяющиеся цены на основные строительные материалы – цемент,

металлопрокат и др. Производители строительных материалов, ориентируясь на высокую стоимость конечной строительной продукции и гарантированный спрос на свои изделия, устанавливали цены, обеспечивающие высокую прибыльность.

Как показал анализ, изменение цен на недвижимость и основные строительные материалы в процентном отношении были сопоставимы (табл. 2).

Таблица 2

## Анализ динамики цен на рынках жилой недвижимости и строительных материалов города Москвы

Год	Стоимость жилья		Стоимость строительных материалов			
	тыс. рублей/ кв. метр	Изменение, %	Цемент	Изменение, %	Металлопрокат	Изменение, %
			тыс. рублей/ тонна		тыс. рублей/ тонна	
2007	117,0	-	3,1	-	24,0	-
2008	170,0	45,3	4,6	48,4	36,0	50,0
2009	110,0	-35,3	2,4	-47,8	22,0	-39,0

Кризисные явления в экономике города, как видно из таблицы 2, сказались не только на стоимости недвижимости, но и стоимости основных строительных материалов.

Общее снижение цен на основные строительные материалы с начала кризиса (осень 2008 г.) к октябрю 2009 года составило по данным Союза инженеров-сметчиков Ассоциации строителей России 16,2 процента при этом себестоимость строительства снизилась на 12,7 процента (за счет увеличения затрат на технологическое присоединение, пользование земельным участком и т.д.).

С динамикой цен на основные строительные материалы тесно связан такой фактор, влияющий на ценообразование в строительстве, как инфляция. Специфика ценообразования в строительстве требует учитывать инфляционные процессы за весь период реализации контракта. Это осуществляется при формировании начальных (максимальных) цен государственных контрактов с использованием прогнозных индексов инфляции.

Действующий порядок определения размера начальной (максимальной) цены государственного контракта, утвержденный постановлением Правительства Москвы от 25.07.2006 № 563-ПП «Об утверждении методики формирования начальной цены государственного контракта на строительную продукцию и методики формирования твердых договорных цен на строительную продукцию городского заказа», предполагает определение размера начальной (максимальной) цены государственного контракта посредством корректировки сметной стоимости строительства в текущем уровне цен (на момент утверждения заключения Мосгосэкспертизы) на прогнозный индекс инфляции.

В свою очередь, прогнозный индекс инфляции рассчитывается как среднее арифметическое между прогнозными индексами инфляции на месяц начала и окончания работ, утвержденными Межведомственным советом по ценовой политике в строительстве при Правительстве Москвы.

При сроке строительства объекта более 2 лет сметная стоимость строительства индексируется на средний за два года прогнозный коэффициент инфляции. Остатки работ, переходящие на третий и последующие годы, индексируются по каждому году на средний прогнозный индекс инфляции соответствующего годового периода.

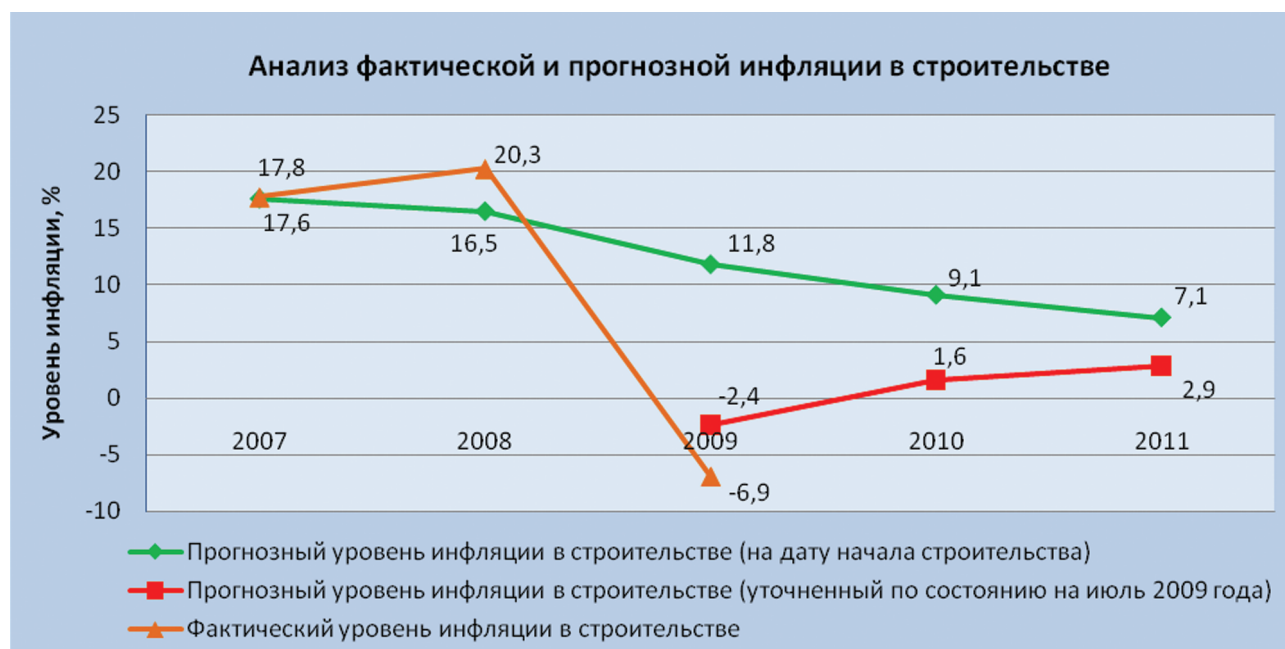
В практике применения вышеописанного порядка определения начальной (максимальной) цены государственного контракта особенно в условиях кризиса имеется несколько

существенных недостатков. Все они связаны с риском, который может понести либо заказчик строительства, либо подрядная организация в случаях серьезного отклонения уровня фактической инфляции в строительстве от прогнозируемых значений.

Наглядно проиллюстрировать влияние инфляции на стоимость строительства можно на примере государственного контракта, заключенного на строительство 2-го пускового комплекса участка магистрали 4-го транспортного кольца от шоссе Энтузиастов до Измайловского шоссе.

Стоимость работ по 2-му пусковому комплексу определена проектно-сметной документацией в размере 44,8 млрд. рублей в ценах февраля 2007 года. Период строительства обозначен с мая 2008 года по декабрь 2011 года. Начальная (максимальная) цена государственного контракта определена с учетом коэффициента инфляции на весь период строительства в размере 67,1 млрд. рублей. Таким образом, удорожание строительства за счет учета инфляции составило 49,8 процента.

Фактическая инфляция в строительстве за время реализации государственного контракта серьезно отличалась от ранее прогнозируемых значений. По итогам 2008 года уровень фактической инфляции был выше прогнозной на 3,8 процента и составлял 20,3 процента. В 2009 году вследствие ухудшения финансово-экономической ситуации наблюдалась отрицательная инфляция (- 6,9 процента по состоянию на сентябрь месяц). Кроме того, новые прогнозные данные об инфляции в строительстве на период до 2011 года серьезно отличаются от ранее утвержденных (рис.).



**Рис. Анализ фактической и прогнозной инфляции в строительстве**

Необходимым условием в рассмотренном случае является корректировка начальной (максимальной) цены государственного контракта с учетом серьезного отклонения фактической инфляции от прогнозируемого уровня в целях устранения серьезного недостатка в планировании расходования бюджетных средств.



#### 4. Анализ направлений снижения стоимости строительства в условиях кризиса

О необходимости создания более достоверной системы ценообразования в строительстве, повышении эффективности капитальных вложений говорится уже давно. С этой целью необходимо комплексно подходить к анализу стоимости строительства, то есть учитывать не только степень достоверности определения сметной стоимости строительства, но и рассматривать другие факторы удорожания: осуществлять оценку достоверности определения начальной (максимальной) цены государственного контракта, проверять соблюдение процедуры торгов, анализировать структуру твердой договорной цены, рассматривать затраты на технологическое подключение к энергоресурсам и др.

В условиях кризисных явлений в экономике города, когда расходы городского бюджета на капитальные вложения претерпели существенные корректировки, анализ возможных направлений снижения стоимости строительства обоснован и необходим.

Завышение сметной стоимости строительства является наиболее распространенным нарушением. Как правило, причинами увеличения сметной стоимости строительства являются:

- некорректное определение объемов работ по объектам-аналогам или укрупненным расценкам в отсутствии рабочих чертежей;
- неправильное применение коэффициентов пересчета;
- неправильное применение единичных расценок, завышение лимитированных затрат;
- нарушение установленных правил определения сметной стоимости строительства;
- арифметические ошибки в сметной документации.

Контроль за качеством проектно-сметной документации является основной функцией государственной экспертизы, которой в соответствии со ст. 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации подлежит вся проектная документация объектов капитального строительства. В целях предотвращения завышения сметной стоимости строительства необходимо повышение роли и эффективности экспертизы проектной документации, а также эффективности контроля качества сметной документации.

На стадии формирования начальной (максимальной) цены государственного контракта завышение стоимости строительства может быть осуществлено за счет её определения на период строительства, превышающий двухлетний период. Выше рассмотрен пример, когда при определении стоимости на весь период строительства, составляющий 44 месяца, контрактная цена за счет прогнозируемой инфляции увеличилась на 50 процентов. В таких ситуациях всегда есть обоснованный риск, связанный с достоверностью прогнозных данных.

Свести к минимуму возможные потери и повысить эффективность расходования бюджетных средств можно за счет более обоснованного с экономической и технологической точек зрения формирования лотов, выставляемых на аукцион, а также дробления крупных объектов на пусковые комплексы (отдельные лоты).

При сроках строительства, превышающих 12 месяцев, целесообразно в государственных контрактах предусматривать вместо твердых договорных цен «плавающие» цены, подлежащие корректировке как в большую, так и в меньшую сторону в зависимости от изменения уровня инфляции и цен на ресурсы, используемые для производства работ по проекту.

Отдельным направлением потенциального снижения стоимости строительства является соблюдение действующего законодательства в части размещения государственного

заказа. В соответствии с п.2 ст.10 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» размещение государственного заказа осуществляется путем проведения торгов за исключением предусмотренных в законодательстве случаев. Вместе с тем, анализ проведенных Контрольно-счетной палатой Москвы контрольных мероприятий показывает, что отечественная практика конкурсного отбора предприятий с целью снижения стоимости строительства и повышения эффективности использования бюджетных средств еще недостаточно эффективна, а по некоторым направлениям и объектам конкурсный отбор отсутствует вовсе. В обход действующего законодательства многие государственные и технические заказчики без проведения конкурсов передают заказы на проектирование, а также наиболее капиталоемкие заказы на материально-технические ресурсы собственным дочерним проектным и снабженческим организациям. Аналогичные действия совершаются при отборе подрядных строительных организаций, которые создаются крупными инвестиционными компаниями как дочерние предприятия.

С даты вступления в силу Закона № 94-ФЗ ни по одному проверенному объекту Контрольно-счетной палате Москвы не представлены данные о проведении торгов по выбору проектной организации. Только начиная с 2008 года заказчики строительства в отдельных случаях начали проводить торги на поставку оборудования. Достаточно часто наблюдались случаи, когда заказчик строительства определялся нормативным правовым документом Правительства Москвы, что также противоречило норме Федерального закона № 94-ФЗ.

Контрольно-счетной палатой Москвы в актах и отчетах по результатам проверок многократно фиксировались выявленные нарушения, но из-за отсутствия утвержденных и действующих норм, регулирующих штрафные санкции или влекущих ответственность заказчиков строительства никаких конкретных действий в отношении нарушителей не принималось.

В этой связи необходимо принятие на федеральном и региональном уровнях эффективных мер антимонопольного характера, а также создание независимых экспертных органов по оценке результатов конкурсов и стоимости инвестиционных проектов. Только по самым укрупненным оценкам это даст 3-5 процентов экономии бюджетных средств по тем объектам городского заказа, которые размещаются без проведения процедуры торгов.

В сложных экономических условиях при финансировании капитальных вложений за счет средств бюджета города Москвы можно рассматривать и иные направления снижения стоимости строительства. В частности экономии средств бюджета будут способствовать:

- сокращение финансирования капитальных вложений по объектам городского заказа за счет снижения действующих нормативов страхования строительно-монтажных работ с 0,8 до 0,4 процента от стоимости строительно-монтажных работ;
- исключение непредвиденных затрат при строительстве объектов городского заказа (2-3 процента от стоимости строительства объекта) из состава затрат заказчика и включение их в нераспределенный лимит финансовых средств государственного заказчика;
- проведение экспертизы и утверждения проектно-сметной документации по объектам государственного заказа в объеме комплектной проектно-сметной документации, включающей рабочие чертежи и сметы по рабочим чертежам, что позволит осуществлять определение стартовой цены стоимости строительства объекта по сметам к

рабочим чертежам, составленным на основании единичных расценок и с большей достоверностью определять по результатам торгов фактическую стоимость строительства, а также откорректировать прибыль подрядных организаций, приблизив её к плановой прибыли, заложенной в сметных нормативах.

Подводя итоги, хотелось бы акцентировать внимание на ряде основных факторов, влияющих на ценообразование в строительстве, проблем и возможных путях их решения в целях совершенствования системы ценообразования в строительной отрасли в условиях кризиса:

**1.** Действующая отечественная система ценообразования в строительстве имеет ряд недостатков, влияющих на точность определения стоимости строительства в зависимости от стадии инвестиционного процесса. Применяемые сметные нормативные базы лишены рыночной составляющей, не отвечают технологическому уровню современного состояния строительной отрасли и нуждаются в наполнении новыми видами работ.

Необходима разработка новой сметно-нормативной базы, учитывающей рыночные условия, и подготовка новых методических указаний по определению стоимости строительства.

Для обеспечения перехода на новые более достоверные подходы определения стоимости строительства в текущих ценах на основе ресурсных и ресурсно-ранжирных методов необходимо налаживать постоянно действующую государственную систему мониторинга рыночных цен на основные виды ресурсов по регионам и предприятиям.

**2.** В целях эффективного расходования бюджетных средств необходимо качественно пересмотреть функции и задачи действующих органов Правительства Москвы, отвечающих за проведение государственной экспертизы проектов строительства, соблюдения процедуры проведения торгов при выборе заказчиков, проектировщиков, генеральных подрядчиков.

**3.** В целях определения достоверной начальной (максимальной) цены государственного контракта необходимо проводить экспертизу и утверждение проектно-сметной документации по объектам государственного заказа в объеме комплектной проектно-сметной документации, включающей рабочие чертежи и сметы по рабочим чертежам.

**4.** В условиях кризиса, при сроках строительства объекта превышающих 12 месяцев, наиболее целесообразным при заключении государственных контрактов становится применение цен с возможностью их корректировки в большую или меньшую сторону в зависимости от изменения внешних экономических или технологических факторов.

**5.** Необходимо развитие «здоровой» конкурентной среды на рынке строительных материалов, проектирования и строительства; развитие антимонопольного законодательства; совершенствование системы ценовых тарифных соглашений.

**6.** В условиях кризиса, в целях экономии бюджетных средств целесообразно пересмотреть нормативы затрат, а также порядок расходования бюджетных инвестиций на отдельные виды работ. Например, может быть снижен действующий норматив страхования строительно-монтажных работ с 0,8 до 0,4 процента; изменен порядок расходования непредвиденных затрат при строительстве объектов городского заказа посредством исключения их из состава затрат заказчика и включение в нераспределенный лимит финансовых средств государственного заказчика.

---

Для заметок

---

---

Для заметок

---

Библиотека Контрольно-счетной палаты Москвы

**Информационный бюллетень**

Выпуск № 1(32)

© КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА МОСКВЫ 2010 г.

ООО «Издательство Патриот»

Подписано в печать 27. 04. 2010. Бумага офсетная.

Формат 60x90 1/8. Печать офсетная. Физ. п. л. 18. Тираж 250 экз. Заказ 1247

---

Отпечатано в ООО «Типография «Возрождение»  
117105, Москва, Варшавское шоссе, д. 37а, стр. 2