

**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
ГОРОДСКОГО ОКРУГА ПОДОЛЬСК**

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

**АУДИТ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ,
НАПРАВЛЕННЫХ НА РЕМОНТ И СОДЕРЖАНИЕ АВТОМОБИЛЬНЫХ
ДОРОГ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ, ДВОРОВЫХ ТЕРРИТОРИЙ
МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМОВ, ПРОЕЗДОВ К ДВОРОВЫМ ТЕРРИТОРИЯМ
МНОГОКВАРТИРНЫХ ДОМОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

(утверждены распоряжением Председателя Контрольно-счетной палаты
Городского округа Подольск от « 09 » февраля 2016 года № 28-р)

Подольск

2016 год

1. Общие положения

1.1. Данные Методические рекомендации могут быть использованы в практической работе муниципальных контрольно-счетных органов (далее - КСО) при проведении аудита эффективности использования бюджетных средств, направленных на ремонт и содержание автомобильных дорог местного значения, дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов муниципального образования (далее - МО), в том числе в рамках муниципальных программ.

1.2. Основными задачами Методических рекомендаций является определение перечня вопросов и критериев для проведения оценки хода реализации и степени выполнения мероприятий муниципальных программ, а также результативности деятельности объекта проверки по выполнению поставленных перед ним задач, достижению фактических результатов по сравнению с плановыми показателями.

1.3. При подготовке настоящих рекомендаций были использованы Стандарт Счетной палаты Российской Федерации СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств», разработанный сводным департаментом аппарата Счетной палаты и утвержденный решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 09.06.2009 (протокол № 31К (668)), стандарт финансового контроля (типовой) «Проведение аудита эффективности использования муниципальных средств», утвержденный решением Президиума Союза муниципальных контрольно-счетных органов (протокол от 19.12.2012 № 5 (31)).

2. Содержание аудита эффективности и основные этапы

2.1. Предмет аудита эффективности - использование бюджетных средств на финансирование мероприятий по ремонту и содержанию автомобильных дорог местного значения, дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов МО, деятельность объекта контрольного мероприятия по использованию бюджетных средств.

2.2. Цели аудита эффективности:

Цель 1. Определить, соответствует ли разработка Программы установленным требованиям нормативно правовых актов (далее - НПА) и иных документов, регламентирующих порядок принятия в МО решения о разработке муниципальных программ и их формировании (цель актуальна в случае, если рассматриваемые мероприятия входят в состав муниципальной программы).

Цель 2. Определить эффективность использования бюджетных средств на реализацию мероприятий.

Цель 3. Определить эффективность механизма управления и системы контроля за исполнением мероприятий.

2.3. Каждый этап проведения аудита эффективности включает ряд последовательных действий, результаты которых оформляются в соответствующих документах.

На подготовительном этапе осуществляется предварительное изучение проверяемых объектов и объектов мероприятия, определение целей аудита эффективности, формирование вопросов мероприятия, направлений проведения анализа, обоснование выбора критериев эффективности и способов их оценки. По

результатам подготовительного этапа мероприятия разрабатывается план-задание (рабочий план) проведения аудита эффективности. План–задание (рабочий план) – это детально разработанный порядок проведения мероприятия.

На основном этапе аудита эффективности в соответствии с вопросами план-задания (рабочего плана) проводятся проверка и анализ результатов использования муниципальных средств МО, в том числе непосредственно на проверяемых объектах, в ходе которых осуществляются сбор и анализ фактических данных и информации, необходимых для получения доказательств. Составляются акты и рабочие документы, фиксирующие результаты проверки и анализа, которые служат основой для подготовки заключений, выводов и рекомендаций.

На заключительном этапе аудита эффективности подготавливается отчет, включающий заключения, выводы и рекомендации.

2.4. Для проведения аудита рекомендуется привлекать на договорной основе независимых экспертов, которые должны отбираться с учетом их квалификации, понимания данной проблемы и наличия соответствующих знаний и опыта в сфере автомобильных дорог местного значения, дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов МО.

3. Порядок проведения проверки Программы на соответствие установленным требованиям НПА и иных документов, регламентирующих последовательность действий структурных подразделений администрации МО по формированию и реализации муниципальных программ

3.1. В ходе проведения проверки необходимо установить выполнены ли все требования НПА на стадии формирования и утверждения Программы, характеризуется ли состав утвержденных мероприятий комплексным подходом к решению системных проблем, обозначенных в Программе, были ли изначально при формировании Программы соблюдены все необходимые условия для достижения поставленных целей.

С целью установления соответствия содержания Программы предъявляемым к ней унифицированным требованиям, перечень вопросов, подлежащих проверке, и критерии оценки эффективности деятельности структурного подразделения администрации МО (объекта проверки) по формированию Программы и Планов мероприятий по ее реализации могут быть следующими:

- проверить, отвечают ли разделы программы перечню и составу информации, подлежащей обязательному отражению в соответствии с требованиями утвержденного Порядка;
- проверить обоснованность потребности в объемах финансирования;
- проверить перечень мероприятий на соответствие поставленным целям и задачам;
- проверить обеспечивает ли состав целевых показателей возможность объективной оценки реализации программных мероприятий.

3.2. Проведенный анализ соответствия Программы требованиям НПА на основе установленных в контрольном мероприятии критериев оценки должен показать наличие или отсутствие факторов, препятствующих успешной реализации программных мероприятий, получению требуемых результатов.

3.3. Следует учитывать, что внесение существенных изменений в объемы финансирования в течение периода действия Программы могут являться

свидетельством негативных предпосылок и факторов, которые не позволят обеспечить заданную эффективность программы, например:

- при разработке программы не проведена соответствующая оценка экономической обоснованности и достоверности (реалистичности) объема ресурсного обеспечения Программы с целью рациональной организации решения обозначенных проблем;
- не обеспечена прямая взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и планируемыми результатами их использования;
- финансовое обеспечение программы не взаимоувязано с целевыми индикаторами и показателями эффективности.

4.Определение эффективности расходования бюджетных средств на реализацию мероприятий Программы

4.1.В ходе проведения контрольного мероприятия необходимо собрать информацию и достаточно фактических данных для получения доказательств в соответствии с установленными целями аудита, критериями оценки эффективности и выбранными методами. Для этого необходимо изучить нормативно-правовые и распорядительные документы, регламентирующие реализацию целевых программ, проанализировать отчетные документы и информацию в разрезе поставленных в Программе проверки вопросов.

4.2.Выбор методов проведения оценки эффективности.

В процессе проведения аудита эффективности может проводиться сравнительная оценка достигнутых и предыдущих результатов, а также фактических и запланированных показателей. Эффективность наиболее существенных последствий программы можно оценить сопоставлением ситуаций «до программы» и «после программы», а также «без программы» и «с программой». Должны учитываться все последствия, как непосредственно экономические, так и социальные. В тех случаях, когда их влияние на эффективность допускает количественную оценку, ее следует произвести. В других случаях учет этого влияния должен осуществляться экспертно.

4.3.Определение вопросов и критериев эффективности для оценки эффективности расходования бюджетных средств на реализацию мероприятий Программы.

Для анализа могут быть использованы следующие вопросы и критерии:

- оценить полноту финансирования и освоения бюджетных средств, выделенных на реализацию мероприятий подпрограммы;
- установить причины отклонений фактических объемов финансирования от плановых назначений;
- установить степень достижения целевых показателей и полноты выполнения запланированных мероприятий.

4.4.Оценка эффективности использования бюджетных средств предполагает определение экономичности, продуктивности и результативности их использования.

Для определения экономичности расходов может быть проведен сравнительный анализ фактических расходов с плановыми назначениями. При проведении анализа необходимо установить причины отклонений от плановых назначений, к которым могут быть отнесены:

- экономия по торгам, запросу котировок, по результатам экспертизы локальных сметных расчетов;
- экономия по результатам фактической оплаты выполнения муниципальных контрактов;
- невыполнение условий контракта, запланированных работ и другие.

Процедуры размещения муниципального заказа способствуют экономному использованию бюджетных средств. Сравнительный анализ стоимости муниципального заказа, выставленного на торги и по запросу котировок со стоимостью, заключенных по итогам процедур муниципальных контрактов, позволит определить полученную экономию между начальной максимальной ценой и ценой, предложенной победителем торгов. При этом необходимо, чтобы полученная в ходе торгов экономия привела к достижению каких-либо дополнительных результатов. Также следует обратить внимание на даты подведения итогов торгов и заключения муниципального контракта и установить, было ли время для внесения соответствующих изменений в объемы финансирования с целью использования полученной экономии и недопущения недоосвоения бюджетных средств в отчетном финансовом году.

Наличие фактов недоосвоения бюджетных средств в связи с неисполнением подрядчиками договорных обязательств, а также отсутствие мер по своевременному внесению корректировок в объемы финансирования могут быть свидетельством того, что объект проверки не осуществлял в должной степени контроль результативности исполнения мероприятий и не принял соответствующие меры по исключению факторов, негативно влияющих на их реализацию.

Кроме того, к причинам, которые отрицательно могут повлиять на результативность и экономность использования бюджетных средств, возможно отнести следующие:

- необоснованное включение расходов в локальные сметные расчеты и акты выполненных работ;
- превышение количества объектов, содержание которых предусмотрено муниципальным контрактом, над количеством объектов, состоящих на учете в муниципальной казне;
- своевременно не предъявляются подрядным организациям, поставщикам претензии (штрафы, пени) за невыполнение и ненадлежащее выполнение договорных обязательств.

4.5.В рамках проведения оценки порядка и полноты нормативно правового регулирования по осуществлению деятельности в области ремонта и содержания автомобильных дорог местного значения, дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов МО рекомендуется проверить в МО наличие разработанных НПА по следующим направлениям:

- осуществление муниципального контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения;
- разработка основных направлений инвестиционной политики в области развития автомобильных дорог местного значения;
- принятие решений об использовании на платной основе автомобильных дорог общего пользования местного значения, участков указанных автомобильных дорог и о прекращении такого использования;

- принятие решений о создании и об использовании на платной основе парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения, и о прекращении такого использования;
- установление порядка создания и использования, в том числе на платной основе, парковок (парковочных мест), расположенных на автомобильных дорогах общего пользования местного значения;
- установление размера платы за пользование на платной основе парковками (парковочными местами), расположенными на автомобильных дорогах общего пользования местного значения;
- определение методики расчета и максимального размера платы за проезд транспортных средств по платным автомобильным дорогам общего пользования местного значения, платным участкам указанных автомобильных дорог, за пользование на платной основе парковками (парковочными местами), расположенными на автомобильных дорогах общего пользования местного значения;
- утверждение перечня автомобильных дорог общего пользования местного значения, перечня автомобильных дорог необщего пользования местного значения;
- осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения;
- определение размера вреда, причиняемого тяжеловесными транспортными средствами при движении по автомобильным дорогам местного значения;
- установление стоимости и перечня услуг по присоединению объектов дорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования местного значения;
- использование автомобильных дорог при организации и проведении мероприятий по гражданской обороне, мобилизационной подготовке в соответствии с законодательством Российской Федерации, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций на автомобильных дорогах в соответствии с законодательством Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- информационное обеспечение пользователей автомобильными дорогами общего пользования местного значения;
- утверждение нормативов финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт, содержание автомобильных дорог местного значения и правил расчета размера ассигнований местного бюджета на указанные цели.

В соответствии с требованиями Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения относится дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

4.6. При проведении оценки результатов деятельности структурных подразделений МО по использованию бюджетных средств на мероприятия по ремонту и содержанию автомобильных дорог местного значения, дворовых

территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов МО к вопросам, требующим внимания следует отнести:

- проверку соответствия положений об отделах, должностных инструкций регламентам предоставления услуг;
- проверку соответствия кадрового состава установленным квалификационным требованиям;
- изучение материалов инвентаризации, учета автомобильных дорог местного значения, дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов;
- утверждения и согласования проектов создания (размещения) объектов автомобильных дорог местного значения, дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов;
- проверку наличия сведений о количественных и качественных параметрах состояния автомобильных дорог местного значения, дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов;
- проверку наличия механизма регулярной оценки степени удовлетворенности населения качеством содержания автомобильных дорог местного значения, дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов.

4.7. Абсолютное достижение установленных критериев эффективности характеризует использование бюджетных средств как эффективное, соответственно, абсолютное не достижение – как неэффективное. Критерий о выражении мнения о недостаточно эффективном использовании бюджетных средств не может быть жестким и безусловным. Если полученные критерии оценки свидетельствуют о наличии как положительных, так и отрицательных оценок, то для выражения мнения о недостаточно эффективном использовании бюджетных средств необходимо определение относительных показателей (например, удельного веса), выражающихся в соотношениях между полученными результатами и бюджетными расходами.

5. Определение эффективности механизма управления и системы контроля исполнения программных мероприятий

5.1. При проведении аудита эффективности необходимо определить, имеется ли у объекта проверки система контроля, обеспечивающая в должной мере достижение запланированных результатов. В ходе проверки необходимо изучить и проанализировать основные составляющие существующей системы контроля, оценить эффективность ее структуры и результативность работы. Знание состояния данной системы дает возможность определить потенциальные недостатки в деятельности объекта аудита, на которые следует обратить особое внимание при проведении контрольного мероприятия.

Для реализации поставленной задачи необходимо изучить законодательные акты, нормативные документы и отчеты, касающиеся темы аудита, проверить наличие ответственных за реализацию программы в целом и за исполнение отдельных программных мероприятий, оценить представленный механизм управления программой, в том числе схемы мониторинга реализации программы и взаимодействия заказчиков и исполнителей программных мероприятий.

5.2. Для анализа системы контроля может быть использован следующий перечень вопросов:

- насколько деятельность объекта проверки соответствует положениям и требованиям законодательных и иных нормативных актов, были ли разработаны и приняты в их развитие документы или мероприятия, необходимые для эффективного осуществления этой деятельности, и проводился ли анализ их результатов с целью оценки эффективности;
- обеспечивает ли организационная структура объекта аудита достижение поставленных целей;
- существует ли четкое разделение функций, полномочий и ответственности на каждом уровне управления;
- имеется ли система измерения, отчетности и мониторинга деятельности объекта проверки, которая давала бы уверенность в получении достоверной информации о результатах его работы;
- своевременно ли предъявляются подрядным организациям, поставщикам претензии за невыполнение и ненадлежащее выполнение договорных обязательств;
- обеспечивается ли оформление соответствующими документами (акты проверок, осмотров и пр.) очередные и внеочередные проверки исполнения договорных обязательств подрядчиками, поставщиками;
- обеспечено ли качество и достоверность представляемых отчетов о ходе реализации программы.

Если будет установлено, что система контроля функционирует достаточно эффективно, то это дает основание полагать, что конечные результаты, достигнутые в проверяемой сфере или работе объекта аудита, будут вполне удовлетворительными.

6. Подготовка заключений и выводов по результатам аудита эффективности

6.1. На основе сравнения полученных в результате аудита данных с утвержденными критериями, необходимо выявить факторы, свидетельствующие о неэффективном использовании бюджетных средств объектами проверки. Эти факторы могут иметь как количественную, так и качественную оценку (например, низкий уровень контроля, принятие неверных решений и т.п.).

6.2. При проведении сравнительного анализа и подготовке заключений по его результатам, следует исходить только из полученных и собранных фактических данных. На основе сделанных заключений следует определить причины, которые приводят к неэффективным результатам деятельности объекта проверки, и сформулировать соответствующие выводы по каждой цели данного аудита.

В случае если в результате аудита выявлены недостатки, а сделанные выводы указывают на возможность существенно повысить качество и результаты работы проверяемой, организации, необходимо подготовить рекомендации для принятия соответствующих мер по устранению этих недостатков.