

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УТВЕРЖДЕНЫ
Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации
(протокол от 12 апреля 2024 г.
№ 22К (1706))

**МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
ПО ПРОВЕДЕНИЮ АУДИТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ
ПРОЕКТОВ (ПРОГРАММ) И ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ**

МОСКВА
2024

Общие сведения

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ АУДИТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ (ПРОГРАММ) И ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

1. РАЗРАБОТАНЫ Департаментом исследований и методологии аппарата Счетной палаты Российской Федерации.
2. ДАТА ВСТУПЛЕНИЯ В СИЛУ: 12 апреля 2024 года.
3. РАЗРАБОТАНЫ ВПЕРВЫЕ.

Содержание

1. Общие положения	5
2. Особенности процесса организации аудита программ (проектов)	7
3. Особенности организации и проведения аудита программ (проектов) в рамках аудита соответствия	23
3.1. Особенности определения предмета аудита программ (проектов) в рамках аудита соответствия	23
3.2. Особенности формулирования целей и вопросов аудита программ (проектов) в рамках аудита соответствия	25
3.3. Особенности разработки критериев аудита соответствия	31
3.4. Особенности проведения отдельных аудиторских процедур при организации и проведении аудита программ (проектов) в рамках аудита соответствия	34
3.5. Особенности формулирования выводов, подготовки требований, предложений (рекомендаций) при организации и проведении аудита программ (проектов) в рамках аудита соответствия	43
4. Особенности организации и проведения аудита программ (проектов) в рамках аудита эффективности	44
4.1. Особенности определения предмета аудита программ (проектов) в рамках аудита эффективности	44
4.2. Особенности формулирования целей и вопросов аудита программ (проектов) в рамках аудита эффективности	46
4.3. Особенности разработки критериев аудита эффективности	54
4.4. Особенности проведения отдельных аудиторских процедур при организации и проведении аудита программ (проектов) в рамках аудита эффективности	59
4.5. Особенности формулирования выводов, подготовки требований, предложений (рекомендаций) при организации и проведении аудита программ (проектов) в рамках аудита эффективности	78
Приложение № 1. «Пример комбинации целей по нескольким видам аудита в рамках аудита программ (проектов)»	
Приложение № 2. «Примерный рекомендуемый перечень источников данных для сбора и анализа отдельных данных в отношении программ (проектов)»	
Приложение № 3. «Перечень основных документов, регулирующих разработку, реализацию и оценку программ (проектов), на соответствие которым рекомендуется проводить оценку»	

Приложение № 4. «Рекомендуемый подход к выявлению упущенных альтернатив и возможностей при реализации программ (проектов), построенный на основании графических данных»

1. Общие положения

1.1. Методические рекомендации по проведению аудита государственных программ Российской Федерации, реализации национальных проектов (программ) и федеральных проектов (далее – Методические рекомендации) разработаны в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 41-ФЗ), стандартами внешнего государственного аудита (контроля) СГА 103 «Финансовый аудит (контроль)» (далее – СГА 103), СГА 104 «Аудит эффективности» (далее – СГА 104), СГА 108 «Аудит соответствия» (далее – СГА 108), методическими документами Счетной палаты Российской Федерации, с учетом практического опыта Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата), высших органов аудита иностранных государств.

1.2. Методические рекомендации разработаны для использования инспекторами и иными сотрудниками аппарата Счетной палаты при организации и проведении тематических контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по аудиту (контролю) формирования, управления и распоряжения федеральными ресурсами и иными ресурсами¹ (далее при совместном упоминании также – федеральные и иные ресурсы, ресурсы) для достижения непосредственных, конечных результатов, итоговых эффектов (далее также – результаты) в рамках:

государственной программы Российской Федерации (далее также – госпрограмма) в целом;

отдельного структурного элемента госпрограммы, в том числе федерального проекта (как входящего, так и не входящего в состав национального проекта (программы), ведомственного проекта, комплекса

¹ Согласно пункту 1 статьи 1 Федерального закона № 41-ФЗ.

процессных мероприятий, а также отдельного мероприятия структурного элемента госпрограммы;

национального проекта (программы) (далее также – национальный проект) в целом.

По тексту Методических рекомендаций при совместном упоминании госпрограмм и их структурных элементов, отдельных мероприятий структурных элементов госпрограмм, национальных проектов также используется сокращение «программы (проекты)».

1.3. Методические рекомендации применяются при организации и проведении тематических контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, указанных в пункте 1.2 Методических рекомендаций (далее также – мероприятия по аудиту программ (проектов), аудит программ (проектов), в случае наличия в наименованиях таких мероприятий, формулировках их целей указания на наименования конкретных программ (проектов).

1.4. Задачами Методических рекомендаций являются:

определение особенностей процесса организации аудита программ (проектов);

выработка рекомендаций по формулированию цели (целей) и вопросов аудита программ (проектов);

выработка рекомендаций по разработке критериев аудита при проведении аудита программ (проектов);

определение особенностей проведения отдельных аудиторских процедур при проведении аудита программ (проектов);

выработка рекомендаций по формулированию выводов, подготовке предложений (рекомендаций) объектам аудита (контроля) (далее – также объекты аудита) и иным заинтересованным органам или организациям при проведении аудита программ (проектов).

1.5. Термины и определения, используемые в Методических рекомендациях в отношении финансового аудита (контроля), аудита эффективности, аудита соответствия соответствуют терминам и определениям, установленным соответственно СГА 103, СГА 104, СГА 108, а также Федеральным законом № 41-ФЗ.

Особенности процесса организации аудита программ (проектов)

2.1. Аудит программ (проектов) осуществляется с учетом требований, характеристик, правил и процедур осуществления контрольной и экспертно-аналитической деятельности, установленных в стандартах внешнего государственного аудита (контроля), а также методов (способов), условий, порядка и особенностей их применения, определенных в Методических рекомендациях и иных методических документах Счетной палаты.

2.2. Организация и проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, указанных в пункте 1.2 Методических рекомендаций, осуществляются по видам аудита (контроля) в отношении предмета аудита² (далее также – предмет аудита программ (проектов), предмет аудита). Предмет аудита программ (проектов) определяется с учетом особенностей, установленных в СГА 103, СГА 104, СГА 108.

При аудите программ (проектов) определяется предмет аудита, как правило, включающий несколько отдельных аспектов (составных частей) предмета аудита (далее – аспекты предмета аудита), с учетом возможной и необходимой детализации предмета аудита на отдельные аспекты предмета аудита (разделы 3 и 4 Методических рекомендаций).

ПРИМЕР 1

Предмет: госпрограмма «Охрана окружающей среды» (*предметом аудита является непосредственно госпрограмма (как результат деятельности по ее разработке). При необходимости указанный предмет аудита может быть*

² Согласно части 8 статьи 14 Федерального закона № 41-ФЗ.

детализирован на отдельные аспекты предмета аудита (например, по структурным элементам госпрограммы, по конкретным результатам, ресурсам и т. п.).

ПРИМЕР 2

Предмет: госпрограмма «Охрана окружающей среды» и деятельность объектов аудита по ее реализации; деятельность объектов аудита по реализации федерального проекта «Чистая страна» и федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» *(предметом аудита является непосредственно госпрограмма (как результат деятельности по ее разработке) и деятельность объектов аудита по ее реализации, а также отдельные федеральные проекты, входящие в состав госпрограммы (только с позиции деятельности по реализации федеральных проектов)).* Таким образом, имеются как минимум четыре отдельных аспекта предмета, которые также могут быть детализированы.

ПРИМЕР 3

Предмет: деятельность объектов аудита по реализации госпрограммы «Охрана окружающей среды»; бухгалтерская, бюджетная, финансовая и иная отчетность, регистры бухгалтерского и бюджетного учета, соглашения, государственные контракты, первичные и иные документы, подтверждающие совершение операций объектами аудита *(в части деятельности объектов аудита – предмет аудита отражает деятельность объектов аудита по реализации госпрограммы в целом; такой предмет аудита подразумевает возможность применения различных видов аудита; при необходимости такой предмет аудита может быть детализирован на отдельные аспекты предмета аудита, в том числе на уровне целей аудита эффективности; в части отчетности, данных учета и пр. – предмет аудита сформулирован в отношении финансового аудита (контроля)).*

2.3. При аудите программ (проектов), с учетом определенного предмета, в рамках мероприятия могут применяться как один вид аудита (контроля), так и несколько видов аудита (контроля) одновременно.

ПРИМЕР

Цель 1: оценить соответствие госпрограммы «Охрана окружающей среды» положениям законодательных и иных нормативных правовых актов, иных документов, регулирующих разработку, реализацию и оценку госпрограмм *(вид аудита – аудит соответствия).*

Цель 2: оценить соответствие госпрограммы «Охрана окружающей среды» целям и задачам, определенным в документах стратегического планирования (*вид аудита – аудит соответствия*).

Цель 3: оценить соответствие деятельности объектов аудита по обеспечению реализации госпрограммы «Охрана окружающей среды» отраслевым документам, относящимся к сфере реализации указанной госпрограммы (*вид аудита – аудит соответствия*).

Цель 4: проверить целевое использование средств при реализации федерального проекта «Чистая страна» (*вид аудита – финансовый аудит (контроль)*).

Цель 5: оценить результативность реализации госпрограммы «Охрана окружающей среды» (*вид аудита – аудит эффективности*).

Цель 6: оценить влияние реализации федерального проекта «Чистая страна» на достижение целей и показателей госпрограммы «Охрана окружающей среды», характеризующих конечные результаты и итоговые эффекты (*вид аудита – аудит эффективности*).

Разъяснения изложенного примера с учетом положений Методических рекомендаций представлены в приложении № 1 к Методическим рекомендациям. Отдельные особенности формулирования целей по аудиту соответствия и аудиту эффективности изложены в разделах 3 и 4 Методических рекомендаций.

Каждая цель в рамках аудита программ (проектов) формулируется таким образом, чтобы ее достижение обеспечивалось применением одного вида аудита (контроля).

При проведении аудита программ (проектов) рекомендуется включать в программу проведения мероприятия цель (цели) по аудиту эффективности, так как только в рамках такой цели (таких целей) отражаются аспекты непосредственно достижения приоритетов и целей государственной политики в сфере реализации программ (проектов) с позиции экономности и (или) результативности, в том числе влияния внутренних и внешних условий на фактический уровень достижения таких приоритетов и целей.

При формулировании целей аудита программ (проектов) и определении предмета аудита (с учетом особенностей определения предмета аудита, установленных в СГА 103, СГА 104, СГА 108) следует учитывать

необходимость полного раскрытия предмета аудита в целях аудита программ (проектов) (по видам аудита (контроля)).

2.4. Формулирование при аудите программ (проектов) целей по видам аудита (контроля), а также применение соответствующих виду аудита (контроля) правил, процедур, методов осуществления контрольной и экспертно-аналитической деятельности обусловлены особенностями предмета аудита. Взаимосвязь предмета аудита (аспектов предмета аудита) и возможных к применению видов аудита (контроля) (соответствующих целей) представлена на рисунке 1.

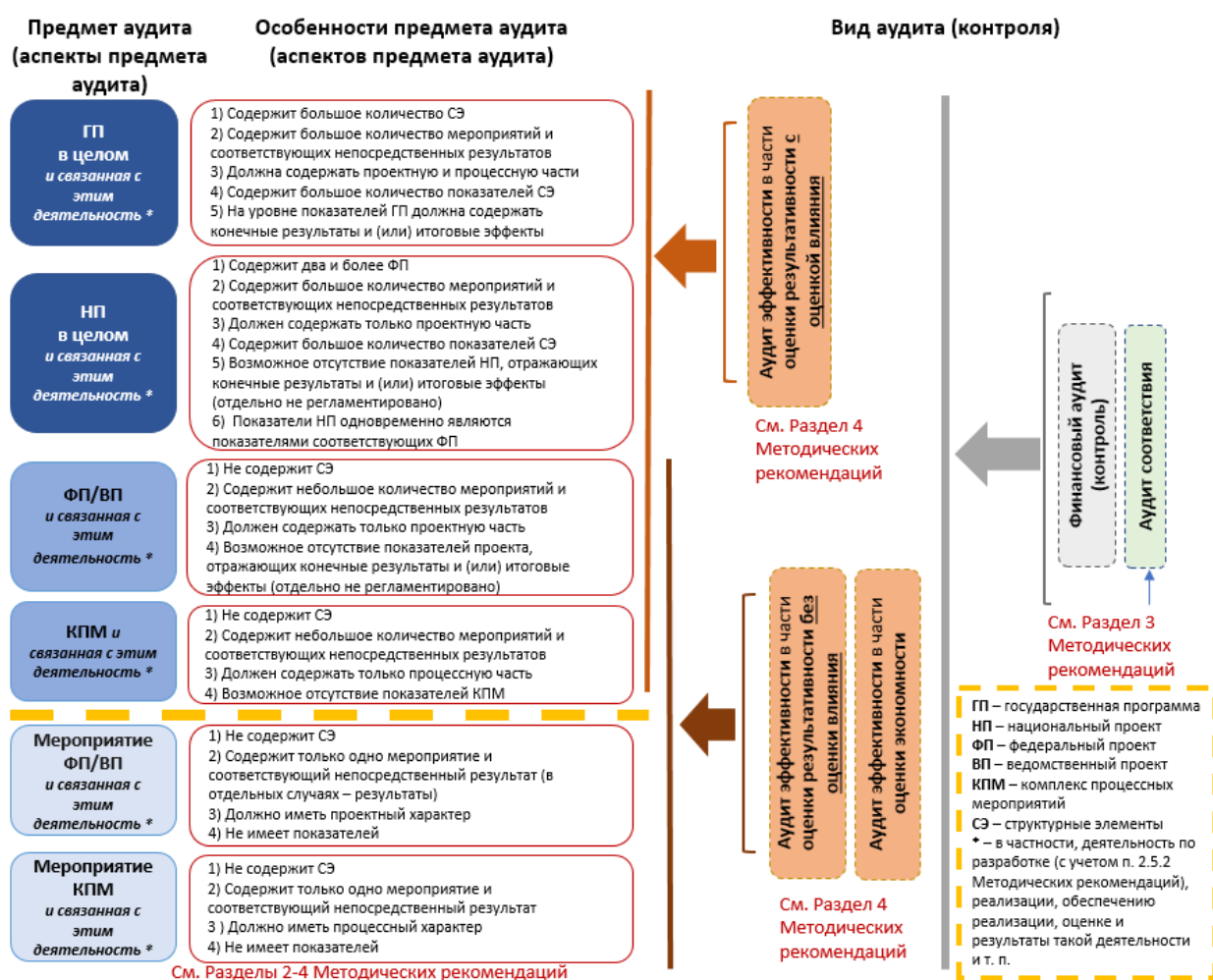


Рисунок 1. Схема взаимосвязи предмета аудита (аспектов предмета аудита) и возможных к применению видов аудита (контроля) (соответствующих целей)

2.4.1. Не рекомендуется оценивать экономность реализации госпрограммы в целом, так как госпрограмма включает в себя большое

количество структурных элементов и отдельных мероприятий. Таким образом, для оценки экономности госпрограммы в целом необходимо оценить экономность реализации всех ее мероприятий в соответствии с положениями СГА 104 и Методических рекомендаций по применению аудита эффективности, утвержденных Коллегией Счетной палаты (протокол от 28 сентября 2021 г. № 63К (1506) (далее – Методические рекомендации по применению аудита эффективности), например, в части поиска и сопоставления данных о стоимости реализации аналогичных мероприятий, ранее реализованных в Российской Федерации и (или) за рубежом (с учетом оценки применимости такой практики).

По аналогичной причине не рекомендуется оценка экономности реализации национального проекта в целом.

2.4.2. Оценку результативности реализации госпрограммы в целом рекомендуется проводить с учетом:

актуальности показателей уровня госпрограммы (необходимости идентификации актуальных показателей, подробнее см. пункт 4.4.1 Методических рекомендаций) с точки зрения отражения конечных результатов и (или) итоговых эффектов от реализации госпрограммы;

наличия большого количества структурных элементов госпрограммы (как правило, более двух структурных элементов – как процессного, так и проектного характера), и, соответственно, необходимости идентификации непосредственных результатов реализации таких структурных элементов;

влияния на достижение конечных результатов и (или) итоговых эффектов от реализации госпрограммы не только фактов достижения непосредственных результатов структурных элементов госпрограммы, но и иных внутренних, а также внешних условий.

2.4.3. При оценке результативности реализации национального проекта следует иметь в виду возможное отсутствие показателей национального проекта, отражающих конечные результаты и (или) итоговые эффекты.

При этом следует учитывать, что показатели национального проекта включены в состав показателей конкретных федеральных проектов в составе такого национального проекта наряду с дополнительными показателями федеральных проектов.

2.4.4. При применении финансового аудита (контроля) в рамках аудита программ (проектов) рекомендуется учитывать возможные ограничения в части наличия данных, необходимых для документальных проверок достоверности финансовых операций, бюджетного учета, бюджетной и иной отчетности, целевого использования федеральных и иных ресурсов, проверок финансовой и иной деятельности объектов аудита.

Необходимо учитывать, что применение финансового аудита (контроля) возможно исключительно посредством проведения контрольного мероприятия.

2.4.5. При проведении финансового аудита (контроля) в рамках аудита программ (проектов) с учетом значительного объема финансового обеспечения программ (проектов), а, следовательно, и объема бюджетного учета, сложности бюджетной и иной отчетности объекта аудита, отдельное внимание рекомендуется обращать на оценку существенности информации об отдельных активах, обязательствах, доходах, расходах и хозяйственных операциях объекта финансового аудита (контроля), а также оценку рисков (подраздел 2.2.3 СГА 103).

Такая оценка проводится в соответствии с Методическими указаниями по оценке существенности и рисков в ходе контрольных мероприятий, осуществляемых с применением финансового аудита, утвержденными Коллегией Счетной палаты (протокол от 11 октября 2023 г. № 57К (1662)).

2.4.6. В рамках финансового аудита (контроля) может быть проверено и проанализировано достижение запланированных результатов отдельных мероприятий программ (проектов), например, при предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, при

предоставлении субсидий из федерального бюджета юридическим лицам (при проверке выполнения соответствующих соглашений, на основании которых осуществляется предоставление субсидий и которые содержат в том числе информацию о результатах использования (предоставления) таких субсидий), а также использование средств федерального бюджета, предоставленных на реализацию указанных мероприятий.

При этом результаты такой оценки, проведенной с применением финансового аудита (контроля), не являются оценкой эффективности (результативности, экономности). Оценка эффективности (результативности, экономности) может быть проведена только с применением методологии аудита эффективности в рамках отдельной цели (целей) (раздел 4 Методических рекомендаций).

2.4.7. Если в ходе контрольного мероприятия по аудиту программ (проектов) предполагается, например, не только проверить целевое использование ресурсов, но и оценить эффективность их использования, то с учетом положений СГА 103, СГА 104 следует сформулировать две отдельные цели – одну по проверке целевого использования ресурсов с применением методологии финансового аудита (контроля), а другую – по оценке эффективности использования ресурсов с применением методологии аудита эффективности.

ПРИМЕР ЦЕЛИ (НЕРЕКОМЕНДУЕМАЯ ПРАКТИКА)

Цель: оценить целевое и эффективное использование средств федерального бюджета, направленных на реализацию федерального проекта «Спорт – норма жизни».

ПРИМЕР ЦЕЛИ (РЕКОМЕНДУЕМАЯ ПРАКТИКА)

Цель 1: оценить целевое использование средств федерального бюджета, направленных на реализацию федерального проекта «Спорт – норма жизни».

Цель 2: оценить эффективность использования средств федерального бюджета, направленных на реализацию федерального проекта «Спорт – норма жизни».

Следует также учитывать, что принципиальная разница целевого и эффективного использования ресурсов состоит в том, что ресурсы для достижения результатов (например, непосредственных результатов, установленных в соглашениях, заключаемых при предоставлении субсидий) можно использовать целевым образом. Однако при этом указанные непосредственные результаты могут быть не достигнуты, или же эти результаты могут впоследствии не использоваться, быть не востребованными (то есть отсутствует результативность), а сами средства могут быть использованы неэкономно — что в совокупности свидетельствует о неэффективности использования ресурсов.

2.4.8. В этой связи с учетом направленности аудита программ (проектов) на оценку результатов (пункт 1.2 Методических рекомендаций), при аудите программ (проектов) не рекомендуется формулировать цель (цели) по финансовому аудиту (контролю) как единственную цель (единственные цели) соответствующего мероприятия. В рамках мероприятия по аудиту программы (проекта) цель (цели) по финансовому аудиту (контролю) рекомендуется формулировать в комбинации (наряду) с целями по иным видам аудита (контроля), в том числе с целями по аудиту эффективности (пункт 2.3 Методических рекомендаций).

2.4.9. Для оценки достижения приоритетов и целей государственной политики в определенной сфере (отрасли) рекомендуется проводить оценку эффективности деятельности по реализации госпрограммы в данной сфере (отрасли), а также оценку соответствия такой деятельности (результатов деятельности) законодательным и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, иным документам в пределах компетенции Счетной палаты. Следует учитывать, что госпрограммы включают как проектную, так и процессную части, за счет чего в контексте достижения приоритетов и целей государственной политики имеют более комплексный характер по сравнению, например, с национальными проектами.

2.4.10. При формулировании целей мероприятий по аудиту программ (проектов) следует учитывать, что цели по аудиту соответствия, финансовому аудиту (контролю) и аудиту эффективности дополняют друг друга, в частности:

несоответствие программы (проекта) требованиям нормативных правовых актов в части актуальности запланированных целей, показателей и мероприятий программы (проекта) может привести к нерезультативности реализуемой программы (проекта), т. е. достижению неактуальных целей, показателей, неустраиваемых непосредственных результатов и т. п.;

несоответствие процессов управления программой (проектом) установленным требованиям и рекомендациям может служить причиной недостижения как запланированных, так и лучших результатов (по количеству и (или) качеству; принципиально иных результатов, в том числе для полноценного использования выгодоприобретателями);

неэффективность (нерезультативность, неэкономность) деятельности по реализации программы (проекта) при одновременном соответствии такой деятельности установленным нормам может свидетельствовать о том, что установленные нормы не обеспечивают эффективное (результативное, экономное) использование ресурсов;

нерезультативность деятельности по реализации программы (проекта) при одновременном достижении плановых значений непосредственных, конечных результатов и (или) итоговых эффектов, установленных в программе (проекте), свидетельствует о проблемах в части обоснованности таких плановых значений.

2.4.11. Формулирование большого количества целей в рамках аудита программ (проектов) (например, одновременно по оценке экономности,

оценке результативности, в том числе с оценкой влияния³ и т. п.) может повлечь за собой увеличение сроков проведения контрольного или экспертно-аналитического мероприятия, необходимость привлечения дополнительных трудовых ресурсов, в том числе экспертов. Указанное необходимо учитывать при планировании ресурсов (временных, трудовых, финансовых) на подготовительном этапе мероприятий по аудиту программ (проектов).

2.4.12. При формулировании целей аудита программ (проектов) следует учитывать наличие достаточных и надежных данных за оцениваемый (проверяемый, исследуемый) период времени⁴.

2.4.13. Формулирование целей и вопросов аудита программ (проектов), разработка гипотез, критериев аудита (при необходимости), выбор методов сбора и анализа данных, определение ограничений, формулирование предварительных результатов, предварительных выводов и рекомендаций, обеспечение взаимосвязи видов аудита (контроля) осуществляется в рамках формирования дизайна мероприятий в соответствии со стандартами Счетной палаты, а также с методическим документом Счетной палаты по подготовке дизайна мероприятий.

2.5. При формулировании целей, выборе правил и процедур, методов, используемых в рамках аудита программ (проектов), учитываются этапы реализации программы (проекта)⁵ (реализация или период после завершения программы (проекта)).

Рекомендации по применению видов аудита (контроля) в зависимости от этапов реализации программы (проекта) и с учетом предмета аудита (аспектов предмета аудита) представлены на рисунке 2.

³ Оценка влияния достижения непосредственных результатов на достижение конечных результатов и (или) итоговых эффектов с учетом внутренних и внешних условий (пункт 3.2.3 СГА 104), далее также – оценка влияния.

⁴ Надежность данных определяется в соответствии с Методикой по оценке надежности данных, утвержденной Коллегией Счетной палаты (протокол от 15 марта 2022 г. № 12К (1537)).

⁵ С учетом положений абзаца четвертого пункта 2.5.2 Методических рекомендаций.

Этапы реализации программы (проекта)

Предмет аудита (аспекты предмета аудита)	Реализация	Этап после завершения
ГП в целом и связанная с этим деятельность	Аудит соответствия Финансовый аудит (контроль)	Аудит соответствия Финансовый аудит (контроль)
НП в целом и связанная с этим деятельность	Аудит эффективности (в части оценки результативности <u>с оценкой влияния</u>)	Аудит эффективности (в части оценки результативности <u>с оценкой влияния</u>)
ФП и связанная с этим деятельность	Аудит соответствия Финансовый аудит (контроль)	Аудит соответствия Финансовый аудит (контроль)
ВП и связанная с этим деятельность	Аудит эффективности (в части оценки результативности <u>с оценкой влияния и без нее,</u> оценка экономности)	Аудит эффективности (в части оценки результативности <u>с оценкой влияния и без нее,</u> оценка экономности)
КПМ и связанная с этим деятельность	Аудит соответствия Финансовый аудит (контроль)	Аудит соответствия Финансовый аудит (контроль)
Мероприятие ФП/ВП и связанная с этим деятельность	Аудит эффективности (в части оценки результативности <u>без оценки влияния, оценка</u> экономности)	Аудит эффективности (в части оценки результативности <u>без оценки влияния, оценка</u> экономности)
Мероприятие КПМ и связанная с этим деятельность	Аудит соответствия Финансовый аудит (контроль)	Аудит соответствия Финансовый аудит (контроль)

Рисунок 2. Применение видов аудита (контроля) на этапах реализации программы (проекта) с учетом предмета аудита (аспектов предмета аудита)

2.5.1. Аудит эффективности в рамках аудита программ (проектов) применяется:

в случае, если достигнуты и идентифицированы непосредственные, конечные результаты и (или) итоговые эффекты от реализации программы (проекта), использованы соответствующие ресурсы – после завершения программы (проекта) и при реализации отдельных этапов программы (проекта);

только при реализации отдельных этапов программы (проекта) в случае, когда достигнуты только промежуточные результаты (в виде непосредственных результатов) от реализации отдельных этапов программы (проекта). При этом в данном случае в рамках аудита эффективности рекомендуется проводить только оценку экономности использования на отдельных этапах реализации программы (проекта) ресурсов, направленных

на достижение таких промежуточных результатов (в виде непосредственных результатов).

2.5.2. Аудит соответствия в рамках аудита программ (проектов) применяется на этапе реализации программы (проекта), на этапе после завершения программы (проекта) с учетом наличия в законодательных и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, иных документах положений в части каждого из указанных этапов, а также содержаний таких положений.

На этапе реализации программы (проекта) аудит соответствия рекомендуется осуществлять в целях подготовки предложений (рекомендаций) по своевременному устранению выявленных нарушений, недостатков, проблем (например, пробелов и противоречий) исходя из необходимости достижения поставленных целей программы (проекта).

На этапе после завершения программы (проекта) аудит соответствия рекомендуется проводить в целях выявления нарушений, недостатков, проблем, возникших при реализации и после завершения программы (проекта), для подготовки предложений (рекомендаций) по недопущению в будущем аналогичных нарушений, недостатков, проблем при разработке и реализации иных программ (проектов).

В ходе анализа реализации программ (проектов) в целях изучения причин и условий выявленных нарушений, недостатков и проблем, а также при выявлении рисков недостижения поставленных целей может осуществляться аудит соответствия деятельности объектов аудита по разработке⁶ программ (проектов) в части формирования параметров

⁶ В целях Методических рекомендаций под разработкой программы (проекта) понимается этап ее разработки, предшествующий утверждению программы (проекта) в соответствии с правовыми актами, регулирующими разработку, реализацию и оценку программ (проектов). При этом внесение изменений в уже утвержденную программу (проект) относится к этапу реализации программы (проекта).

(показателей) программ (проектов) исходя из необходимости достижения приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации⁷.

2.5.3. Финансовый аудит (контроль) в рамках аудита программ (проектов) применяется на этапе реализации программы (проекта), а также на этапе после завершения программы (проекта).

2.6. При проведении аудита программ (проектов) могут применяться различные методы сбора и анализа данных⁸.

При сборе и анализе данных в отношении программ (проектов) рекомендуется использовать данные информационных систем как справочно-правового характера, так и государственных информационных систем (например, данные государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (ГИИС «Электронный бюджет»), включая данные ее подсистем, единой межведомственной информационно-статистической системы, данные международной статистики (с учетом применимости) и т. п. Примерный рекомендуемый перечень источников данных для сбора и анализа указанных данных приведен в приложении № 2 к Методическим рекомендациям.

2.7. При принятии решения о проведении аудита программы (проекта), формулировании целей, вопросов мероприятия, разработке критериев аудита (при необходимости), методов рекомендуется учитывать результаты оценки реализации госпрограмм в рамках осуществления последующего контроля за исполнением федерального бюджета, проводимой в соответствии с Методикой оценки реализации государственных программ Российской Федерации в рамках осуществления последующего контроля за исполнением федерального бюджета, утвержденной Коллегией Счетной палаты (протокол от 28 февраля 2023 г. № 9К (1614) (далее – Методика оценки госпрограмм).

⁷ С учетом положений пункта 7 части 1 статьи 13 Федерального закона № 41-ФЗ.

⁸ Справочник методов сбора и анализа данных для целей внешнего государственного аудита (контроля) доступен по ссылке: <https://wiki.ach.gov.ru/pages/viewpage.action?pageId=85141137>.

При этом необходимо учитывать, что оценка реализации госпрограммы в рамках осуществления последующего контроля за исполнением федерального бюджета, проводимая с применением Методики оценки госпрограмм, принципиально отличается от оценки результативности при проведении аудита программы (проекта), которая осуществляется с применением методологии аудита эффективности.

Так, оценка реализации госпрограммы в рамках осуществления последующего контроля за исполнением федерального бюджета осуществляется в формате экспресс-оценки по ограниченному количеству параметров и блоков (включая оценку достижения ее запланированных результатов) за отчетный год⁹. При этом оценка результативности при применении аудита эффективности – это более глубокая оценка достижения объектами аудита наилучших непосредственных, конечных результатов и (или) итоговых эффектов с использованием определенного объема федеральных и иных ресурсов за определенный (часто продолжительный) период времени.

ПРИМЕР 1

Степень достижения мероприятий (результатов) структурных элементов госпрограммы, а также степень достижения показателей госпрограммы оценена на уровне «ниже среднего» или «низком» уровне. Указанное свидетельствует о целесообразности проведения аудита эффективности в рамках аудита данной госпрограммы – формулирования соответствующей цели, направленной на оценку результативности ее реализации, с оценкой влияния.

ПРИМЕР 2

Была выявлена низкая доля показателей госпрограммы, характеризующих конечные результаты и итоговые эффекты. В этой связи при проведении аудита госпрограммы целесообразно предусмотреть аудит соответствия, в том числе в части оценки соответствия показателей госпрограммы установленным к ним требованиям.

⁹ Пункт 2.1 Методики оценки госпрограмм.

ПРИМЕР 3

Динамика плановых (фактических) значений показателей госпрограммы оценена на уровне «ниже среднего» при «высокой» степени достижения плановых значений показателей. Указанное может свидетельствовать в том числе о достижении плановых значений показателей за счет их занижения. С учетом указанного рекомендуется при проведении аудита госпрограммы применить аудит эффективности в части оценки результативности (достижении лучших результатов (по количеству и (или) качеству; принципиально иных результатов, в том числе для полноценного их использования выгодоприобретателями) с оценкой влияния.

Аудит программы (проекта) рекомендуется проводить в случае, если по результатам проверки исполнения госпрограммы за два и более отчетных года ранее присвоенные в соответствии с Методикой оценки госпрограмм оценки (оценка исполнения госпрограммы по ресурсам и результатам и (или) оценка формирования и использования системы показателей исходя из приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации) находились на уровне «ниже среднего» или «низком» уровне.

Для определения исследуемого периода при проведении аудита программ (проектов) рекомендуется учитывать виды аудита (контроля), применение которых планируется в рамках аудита, а также этапы реализации программы (проекта) (пункт 2.5 Методических рекомендаций, абзац четвертый пункта 2.5.2). Так, например, при применении методологии аудита эффективности при формулировании цели по оценке эффективности реализации федерального проекта с формулированием дополнительной цели (дополнительного вопроса) по оценке влияния исследуемый период должен выбираться таким образом, чтобы в его рамках могли быть оценены использованные в рамках федерального проекта ресурсы, оценена экономность, достигнутые от реализации федерального проекта непосредственные, конечные результаты, соответствующие итоговые эффекты.

При определении периодичности проведения аудита программ (проектов) рекомендуется учитывать период реализации программы (проекта). Так, следует принимать во внимание, что после первого календарного года реализации госпрограммы ее оценка проводится в формате экспресс-оценки по ограниченному количеству параметров и блоков согласно Методике оценки госпрограмм в обязательном порядке. Выявленные при этом недостатки могут быть подтверждены по итогам второго календарного года реализации госпрограммы при проведении оценки в соответствии с указанной методикой. В этой связи при отсутствии иных оснований (например, поручений Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, имеющейся информации о проблемах при реализации госпрограммы) аудит госпрограммы рекомендуется проводить на третий и последующие годы ее реализации. При этом необходимо учитывать особенности применения видов аудита: для проведения финансового аудита (контроля) необходимо наличие документов учета и пр., для проведения аудита эффективности – соответствующих сформированных результатов и использованных ресурсов и т. д.

2.8. При аудите программ (проектов) рекомендуется учитывать результаты ранее проведенных Счетной палатой экспертиз проектов госпрограмм (проектов изменений в них) в соответствии с Методическими указаниями по проведению экспертизы проектов государственных программ Российской Федерации, утвержденными Коллегией Счетной палаты (протокол от 22 декабря 2022 г. № 80К (1605)).

При этом рекомендуется также учитывать результаты ранее проведенных Счетной палатой контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в части программного, проектного, программно-целевого управления федеральными и иными ресурсами в Российской Федерации, сохранившие свою актуальность, в части выявленных нарушений, недостатков, проблем такого управления. Указанное рекомендуется

принимать во внимание в том числе при формулировании гипотез, целей, вопросов, разработке критериев аудита (при необходимости) на подготовительном этапе контрольного или экспертно-аналитического мероприятия по аудиту программ (проектов).

3. Особенности организации и проведения аудита программ (проектов) в рамках аудита соответствия

3.1. Особенности определения предмета аудита программ (проектов) в рамках аудита соответствия

3.1.1. В соответствии с СГА 108 предметом аудита выступает как деятельность, так и результаты деятельности объекта аудита по реализации возложенных на него целей, задач, функций и полномочий и т. д. в части:

формирования федеральных и иных ресурсов;

организации и (или) обеспечения целевого и эффективного управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами.

В соответствии с СГА 108 аудит соответствия также может проводиться в отношении отдельных аспектов предмета (например, в случае, когда мероприятие по аудиту программ (проектов) предусматривает также применение других видов аудита (контроля), а также в случае раскрытия отдельных аспектов предмета аудита на уровне отдельных целей аудита соответствия).

3.1.2. С учетом того что программа (проект) направлена на обеспечение (установление) взаимосвязи ресурсов с результатами их использования, а также на обеспечение эффективного использования ресурсов¹⁰, предметом аудита (асpekтами предмета аудита) в рамках аудита соответствия могут являться, в частности:

¹⁰ См., например, Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации», распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах.

деятельность объектов аудита по разработке программы (проекта) (с учетом положений пункта 2.5.2 Методических рекомендаций);

непосредственно программа (проект) (как результат деятельности объектов аудита по разработке программы (проекта));

деятельность объектов аудита по организации управления программой (проектом);

результаты деятельности объектов аудита по организации управления программой (проектом);

деятельность объектов аудита по обеспечению реализации программы (проекта);

результаты деятельности объектов аудита по обеспечению реализации программы (проекта);

деятельность по оценке реализации программы (проекта) со стороны исполнителей и участников программы (проекта), иных заинтересованных органов и организаций и т. п.

ПРИМЕР 1

Предмет: госпрограмма «Охрана окружающей среды» *(предметом аудита является непосредственно госпрограмма (как результат деятельности объектов аудита по ее разработке). При необходимости указанный предмет аудита может быть детализирован на отдельные аспекты предмета аудита, в том числе на уровне целей аудита соответствия.*

ПРИМЕР 2

Предмет: госпрограмма «Охрана окружающей среды», деятельность объектов аудита по обеспечению ее реализации *(предмет отражает как непосредственно госпрограмму, так и деятельность объектов аудита по обеспечению ее реализации, т. е. имеются как минимум два аспекта предмета, которые также могут быть детализированы).*

ПРИМЕР 3

Предмет: госпрограмма «Охрана окружающей среды», деятельность объектов аудита по организации управления указанной госпрограммой *(предмет отражает как*

непосредственно госпрограмму, так и организацию процесса управления госпрограммой, включая деятельность объектов аудита по управлению рисками госпрограммы, данные аспекты предмета могут быть детализированы с учетом значимости исследуемых аспектов).

При проведении аудита соответствия рекомендуется также оценивать обоснованность¹¹ деятельности (результатов деятельности) по формированию, организации и (или) обеспечению целевого и эффективного управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами объектами аудита (далее – оценка обоснованности). Оценка обоснованности может помочь определить причины выявленных несоответствий.

3.2. Особенности формулирования целей и вопросов аудита программ (проектов) в рамках аудита соответствия

3.2.1. При проведении аудита соответствия формулируется одна самостоятельная цель или несколько целей.

3.2.2. С учетом определенного предмета аудита программ (проектов) (уровня его детализации) одна цель по аудиту соответствия может быть направлена на оценку соответствия:

- предмета аудита программ (проектов) в целом;
- отдельных аспектов предмета аудита программ (проектов).

ПРИМЕР 1

Предмет: госпрограмма «Охрана окружающей среды».

Цель: оценить соответствие госпрограммы «Охрана окружающей среды» положениям законодательных и иных нормативных правовых актов, иных документов, регулирующих разработку, реализацию и оценку госпрограмм *(цель по оценке соответствия госпрограммы в целом (включая все ее структурные элементы), т. е. предмета аудита, который может быть детализован на отдельные аспекты предмета аудита, но сознательно не детализован, в том числе при формулировании целей. При этом цель с учетом определенного предмета аудита включает только*

¹¹ За исключением оценки обоснованности, осуществляемой в рамках финансового аудита (контроля).

соответствие госпрограммы (как результата деятельности объектов аудита по ее разработке) положениям законодательных и иных нормативных правовых актов, иных документов, регулирующих разработку, реализацию и оценку госпрограмм, и не затрагивает, например, аналогичное соответствие в части деятельности объектов аудита по обеспечению реализации госпрограммы.

ПРИМЕР 2

Предмет: госпрограмма «Охрана окружающей среды» и деятельность объектов аудита по обеспечению ее реализации.

Цель: оценить соответствие госпрограммы «Охрана окружающей среды» и деятельности объектов аудита по обеспечению ее реализации положениям законодательных и иных нормативных правовых актов, иных документов, регулирующих разработку, реализацию и оценку госпрограмм *(цель, отражающая два отдельных аспекта общего предмета аудита – как по оценке соответствия госпрограммы определенным документам, так и деятельности объектов аудита по обеспечению реализации госпрограммы. При этом при формулировании целей предмет аудита программ (проектов) (т. е. конкретная госпрограмма) не детализирован на отдельные аспекты предмета аудита (например, с точки зрения структурных элементов госпрограммы).*

ПРИМЕР 3

Предмет: госпрограмма «Охрана окружающей среды» и деятельность объектов аудита по обеспечению ее реализации.

Цель 1: оценить соответствие госпрограммы «Охрана окружающей среды» положениям законодательных и иных нормативных правовых актов, иных документов, регулирующих разработку, реализацию и оценку госпрограмм.

Цель 2: оценить соответствие деятельности объектов аудита по обеспечению реализации госпрограммы «Охрана окружающей среды» положениям законодательных и иных нормативных правовых актов, иных документов, регулирующих разработку, реализацию и оценку госпрограмм.

(сформулированы две отдельные цели по отдельным аспектам предмета аудита).

ПРИМЕР 4

Предмет: деятельность объектов аудита по обеспечению реализации госпрограммы «Охрана окружающей среды».

Цель 1: ... *(сформулирована, например, цель по оценке результативности реализации госпрограммы (цель по аудиту эффективности)).*

Цель 2: оценить соответствие деятельности объектов аудита по обеспечению реализации федерального проекта «Чистая страна» положениям законодательных и иных нормативных правовых актов, иных документов, регулирующих разработку, реализацию и оценку федеральных проектов *(цель, отражающая детализированный предмет аудита (деятельность объектов аудита по обеспечению реализации одного конкретного федерального проекта) – один отдельный аспект предмета аудита).*

Цель 3: ... *(сформулирована, например, цель по оценке соответствия деятельности объектов аудита по обеспечению реализации другого федерального проекта (в составе госпрограммы) установленным положениям законодательных и иных нормативных правовых актов, иных документов, регулирующих разработку, реализацию и оценку федеральных проектов).*

Цель ... *(иные цели для раскрытия предмета аудита – при необходимости).*

3.2.3. Цели в рамках аудита соответствия могут также формулироваться в разрезе объектов аудита и (или) в разрезе отдельных аспектов предмета аудита. При этом рекомендуется в формулировке цели указывать группы документов, регулирующих отдельные аспекты предмета аудита, на соответствие которым проводится оценка.

ПРИМЕР 1

Предмет: деятельность объектов аудита по обеспечению реализации мероприятий федерального проекта «Спорт – норма жизни».

Цель 1: оценить соответствие деятельности Минспорта России по обеспечению реализации мероприятий федерального проекта «Спорт – норма жизни» положениям законодательных и иных нормативных правовых актов, иных документов, регулирующих разработку, реализацию и оценку федеральных проектов *(цель только в части деятельности одного объекта аудита).*

Цель ... *(сформулирована, например, цель по оценке соответствия в части деятельности другого объекта аудита).*

ПРИМЕР 2

Предмет: госпрограмма «Охрана окружающей среды».

Цель 1: оценить соответствие госпрограммы «Охрана окружающей среды» положениям законодательных и иных нормативных правовых актов, иных документов, регулирующих разработку, реализацию и оценку госпрограмм.

Цель 2: оценить соответствие госпрограммы «Охрана окружающей среды» целям и задачам, определенным в документах стратегического планирования.

(цели по аудиту соответствия сформулированы в разрезе различных групп документов; могла быть сформулирована одна общая цель по оценке соответствия госпрограммы законодательным и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, иным документам (включая в том числе документы стратегического планирования, устанавливающие цели и задачи развития определенной отрасли, документы, регулирующие разработку, реализацию и оценку госпрограмм)).

3.2.4. Следует учитывать, что формулирование общих целей по оценке соответствия, без детализации по объектам аудита и (или) отдельным аспектам предмета аудита (если возможность такой детализации имеется), без указания в формулировке цели на группы документов, регулирующих отдельные аспекты предмета аудита может привести к сложностям, как с точки зрения возможных ограничений в части временных, трудовых ресурсов, доступности данных, так и с позиции формулирования выводов по цели аудита соответствия, в частности:

один аспект предмета аудита может соответствовать определенным требованиям и рекомендациям, тогда как другие аспекты – не соответствовать. Аналогично – в части деятельности, результатов деятельности различных объектов аудита;

предмет аудита, его отдельный аспект может соответствовать одним документам, но не соответствовать другим. При этом такие документы могут быть разноплановыми, т. е. документами различного назначения (входить в состав различных групп документов, подробнее см. пункт 3.4.2 Методических рекомендаций).

3.2.5. Для надлежащего раскрытия цели аудита определяются вопросы. Состав вопросов зависит от сформулированной цели и ее детализации

(пункты 3.2.1–3.2.4 Методических рекомендаций). Вопросы обеспечивают дальнейшую декомпозицию (деагрегирование) цели, в том числе в разрезе объектов аудита и (или) отдельных аспектов предмета аудита с указанием при необходимости групп документов, а также конкретных документов, регулирующих отдельные аспекты предмета аудита, на соответствие которым производится оценка. В совокупности сформулированные вопросы должны обеспечивать полный охват соответствующей цели по аудиту соответствия.

ПРИМЕР 1

Цель: оценить соответствие деятельности и результатов деятельности объектов аудита по обеспечению реализации национального проекта «Жилье и городская среда» отраслевым документам, относящимся к сфере реализации указанного проекта.

Вопрос 1: оценить соответствие деятельности и результатов деятельности объектов аудита по обеспечению реализации федерального проекта «Ипотека» отраслевым документам, относящимся к сфере реализации указанного проекта.

Вопрос 2: оценить соответствие деятельности и результатов деятельности объектов аудита по обеспечению реализации федерального проекта «Жилье» отраслевым документам, относящимся к сфере реализации указанного проекта.

Вопрос 3: оценить соответствие деятельности и результатов деятельности объектов аудита по обеспечению реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» отраслевым документам, относящимся к сфере реализации указанного проекта.

Вопрос 4: оценить соответствие деятельности и результатов деятельности объектов аудита по обеспечению реализации федерального проекта «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда» отраслевым документам, относящимся к сфере реализации указанного проекта.

Вопрос 5: оценить соответствие деятельности и результатов деятельности объектов аудита по обеспечению реализации федерального проекта «Чистая вода» отраслевым документам, относящимся к сфере реализации указанного проекта.

(декомпозиция (деагрегирование) цели аудита по вопросам в разрезе федеральных проектов, входящих в состав национального проекта)

ПРИМЕР 2

Цель: оценить соответствие госпрограммы «Развитие образования» положениям законодательных и иных нормативных правовых актов, иных документов.

Вопрос 1: оценить соответствие госпрограммы «Развитие образования» положениям законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Вопрос 2: оценить соответствие госпрограммы «Развитие образования» положениям документов, не являющихся нормативными правовыми актами.

(декомпозиция (дезагрегирование) цели аудита по вопросам в разрезе формата документов, на соответствие которым производится оценка)

ПРИМЕР 3

Цель: оценить соответствие федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» положениям законодательных и иных нормативных правовых актов, иных документов.

Вопрос 1: оценить соответствие федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» требованиям Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации.

Вопрос 2: оценить соответствие федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» положениям Единых методических рекомендаций по проектной деятельности¹².

Вопрос 3: оценить соответствие федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» положениям национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 71136-2023 «Национальные цели развития, национальные проекты (программы) и государственные программы Российской Федерации. Методики расчета показателей. Общие положения и требования к применяемым при расчетах данным».

Вопрос 4: оценить соответствие федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» положениям Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года.

¹² Доведены письмом Аппарата Правительства Российской Федерации от 1 июля 2022 г. № ПБ-53625, размещены на официальном сайте государственной автоматизированной информационной системы «Управление» <https://gasu.gov.ru/documents?folderId=12689>.

Вопрос 5: оценить соответствие федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» федеральной схеме обращения с твердыми коммунальными отходами.

(декомпозиция (дезагрегирование) цели аудита по вопросам в разрезе конкретных документов, на соответствие которым производится оценка)

3.3. Особенности разработки критериев аудита соответствия

3.3.1. Критерии аудита соответствия в соответствии с СГА 108 разрабатываются на основе положений законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, иных документов и применяются для оценки состояния предусмотренных в вопросе отдельных аспектов предмета аудита в сравнении с нормативным или требуемым (целевым) состоянием.

3.3.2. При разработке критериев аудита соответствия при проведении аудита программ (проектов) необходимо учитывать особенности регулирования (в том числе отраслевого) предмета аудита, его отдельных аспектов. В частности, такие особенности могут быть установлены в отношении конкретных процедур реализации программ (проектов).

В этой связи при разработке критериев аудита соответствия может быть указана:

только группа документов (пункт 3.4.2 Методических рекомендаций);

ПРИМЕР

Критерий: форма и содержание паспорта федерального проекта «Чистая страна» соответствуют положениям законодательных и иных нормативных правовых актов, иных документов, регулирующих разработку, реализацию и оценку федеральных проектов.

конкретный документ (конкретные документы) определенной группы документов;

ПРИМЕР

Критерий: форма и содержание паспорта госпрограммы «Воспроизводство и использование природных ресурсов» соответствуют положениям Методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации.

конкретные положения (разделы, пункты, статьи и пр.) конкретного документа.

ПРИМЕР

Критерий: состав показателей госпрограммы «Охрана окружающей среды» соответствует требованиям, установленным в пункте 17 Положения о системе управления государственными программами Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации».

3.3.3. В соответствии с СГА 108 по решению руководителя контрольного мероприятия по согласованию с членом Коллегии, ответственным за проведение контрольного мероприятия, критерии аудита соответствия при проведении тематического контрольного мероприятия могут не разрабатываться в случае, если вопросы к цели по аудиту соответствия в контрольном мероприятии содержат указания на сравнение (проверку, оценку, анализ) предмета аудита (аспекта предмета аудита) с нормативным или требуемым (целевым) состоянием предмета аудита (аспекта предмета аудита), формулировки которых позволяют получить объективный и доказанный результат (ответ на вопрос).

ПРИМЕР

В рамках контрольного мероприятия «Аудит формирования и реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее – госпрограмма «Сельское хозяйство») была сформулирована цель «Оценить соответствие госпрограммы «Сельское хозяйство» документам стратегического планирования».

Одним из вопросов, сформулированных к данной цели, был вопрос «Оценить соответствие госпрограммы «Сельское хозяйство» положениям Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации».

Указанный вопрос, по сути, не требует разработки критериев аудита соответствия, т. к. может быть раскрыт без них (дано указание на оценку соответствия конкретному документу).

См. также пример 3 к пункту 3.2.5 Методических рекомендаций в части вопросов в разрезе конкретных документов, на соответствие которым производится оценка.

3.3.4. Критерии аудита соответствия при проведении аудита программ (проектов) не следует формулировать как наименование законодательного или иного нормативного правового акта Российской Федерации, иного документа, устанавливающего требования и рекомендации в отношении программ (проектов), так как согласно СГА 108 критерии аудита соответствия – это нормативное или требуемое (целевое) состояние предмета аудита или его отдельных аспектов, основанное на положениях нормативных правовых актов Российской Федерации, иных документов.

ПРИМЕРЫ КРИТЕРИЕВ (НЕРЕКОМЕНДУЕМАЯ ПРАКТИКА)

Критерий: Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Критерий: корпоративный план импортозамещения публичного акционерного общества.

Критерий: перечень наиболее важных видов продукции для импортозамещения и локализации производств в целях технологического развития публичного акционерного общества.

ПРИМЕРЫ КРИТЕРИЕВ (РЕКОМЕНДУЕМАЯ ПРАКТИКА)

Критерий: деятельность объекта аудита по обеспечению закупок в рамках федерального проекта соответствует положениям Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Критерий: деятельность объекта аудита по обеспечению импортозамещения в рамках федерального проекта соответствует положениям корпоративного плана импортозамещения публичного акционерного общества.

Критерий: деятельность объекта аудита по обеспечению импортозамещения в рамках федерального проекта соответствует положениям перечня наиболее важных видов продукции для импортозамещения и локализации производств с целью технологического развития публичного акционерного общества.

3.4. Особенности проведения отдельных аудиторских процедур при организации и проведении аудита программ (проектов) в рамках аудита соответствия

3.4.1. При организации и проведении аудита программ (проектов) в рамках аудита соответствия рекомендуется учитывать наличие законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, иных документов, на соответствие которым можно оценить предмет аудита (аспекты предмета аудита). В частности, в сфере реализации программы (проекта) могут отсутствовать требования, но при этом присутствовать рекомендации.

Следует уделять отдельное внимание иным документам, например, концепциям, руководствам, методическим рекомендациям, инструкциям, стандартам, дорожным картам, письмам (в т. ч. разъясняющим) органов государственной власти и организаций, корпоративным планам и т. д.

Следует также учитывать, что соответствие предмета аудита программ (проектов) (аспектов предмета аудита) практикам (например, существующим, лучшим практикам) осуществляется с учетом отражения таких практик в определенных документах. Примерами таких документов являются, в частности: приказ Министра России от 1 сентября 2017 г. № 1192/пр «О Федеральном реестре лучших реализованных практик (проектов) по благоустройству», Доклад о лучших практиках развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, опубликованный Минфином России в 2023 году¹³, документ Минфина России ПЗ-14/2020 «О практике формирования в бухгалтерском

¹³ https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/09/main/0609_Doklad_2023_.pdf.

учете информации в условиях распространения новой коронавирусной инфекции»¹⁴.

3.4.2. Предмет аудита (аспекты предмета аудита) может быть оценен на соответствие в том числе следующим группам документов:

документам, регулирующим разработку, реализацию и оценку программ (проектов);

отраслевым документам, относящимся к сфере реализации конкретной программы (проекта);

документам, регулирующим полномочия исполнителей и участников программы (проекта);

документам стратегического планирования;

документам в сфере международных отношений, в том числе межгосударственным, межправительственным соглашениям;

документам, которые определяют обоснованность параметров программ (проектов).

Следует учитывать, что отдельные документы, на соответствие которым возможно проведение оценки, могут относиться одновременно к нескольким из указанных групп.

На рисунке 3 схематично представлены варианты соотнесения предмета аудита программ (проектов) (аспектов предмета аудита) и групп документов, на соответствие которым производится оценка.

¹⁴ https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=130806.



Рисунок 3. Предмет аудита (аспекты предмета аудита) и группы документов, на соответствие которым производится оценка

3.4.3. К документам, регулирующим разработку, реализацию и оценку программ (проектов), в частности, относятся постановления Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации», от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». Перечень основных документов, регулирующих разработку, реализацию и оценку программ (проектов), на соответствие которым рекомендуется проводить оценку, приведен в приложении № 3 к Методическим рекомендациям.

3.4.4. К отраслевым документам, относящимся к сфере реализации конкретной программы (проекта), относятся законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, иные документы, регулирующие основы и особенности той или иной сферы, отрасли (например, Лесной кодекс Российской Федерации, Водный кодекс

Российской Федерации, санитарные правила, строительные нормы и правила, отраслевые ГОСТы, дорожные карты, территориальные схемы).

ПРИМЕР 1

В ходе оценки соответствия результатов реализации федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» федеральной схеме обращения с твердыми коммунальными отходами установлено несоответствие результата «Ввод мощностей по утилизации отходов» аналогичным мощностям, запланированным утвержденной федеральной схемой.

ПРИМЕР 2

Установлено несоответствие федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» стандарту комплексного развития территорий: несмотря на достижение плановых значений показателей федерального проекта по вводу жилья, имеется ряд проблем, в том числе в части обеспечения социальной инфраструктурой новых жилых кварталов, преобладания строительства многоэтажного и высотного жилья.

3.4.4.1. Общие временные, трудовые ресурсы участников контрольного или экспертно-аналитического мероприятия могут быть недостаточными для проведения аудита в части соответствия предмета аудита (отдельных аспектов предмета аудита) всем отраслевым документам, относящимся к сфере реализации конкретной программы (проекта). В этой связи на подготовительном этапе мероприятия по аудиту программ (проектов) рекомендуется выделить наиболее значимые документы. Для каждого такого документа следует выделить ключевые положения, которым должен соответствовать предмет аудита программ (проектов) (аспекты предмета аудита).

3.4.4.2. Важно отметить, что оценка соответствия предмета аудита программы (проекта) (аспектов предмета аудита) отраслевым документам, относящимся к сфере реализации конкретной программы (проекта), должна осуществляться в соответствии с функциями и полномочиями Счетной палаты.

3.4.5. К документам, регулирующим полномочия исполнителей и участников программы (проекта), относятся положения об органах государственной власти и организациях – исполнителях и участниках конкретных программ (проектов), а также документы, регулирующие порядок взаимодействия таких исполнителей и участников в рамках конкретной программы (проекта) (такой порядок, например, устанавливает приказ Минэкономразвития России от 23 июня 2020 г. № 368 «Об утверждении Порядка управления реализацией государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя»).

При оценке соответствия предмета аудита программ (проектов) (аспектов предмета аудита) указанным документам рекомендуется исследовать в том числе следующие особенности:

входят ли полномочия по реализации программы (проекта) в компетенцию органов государственной власти и организаций, выступающих в качестве исполнителей и участников программы (проекта);

урегулированы ли административные процедуры по реализации программы (проекта) соответствующими документами, в частности, регламентами, положениями и др.;

содержатся ли в документах, определяющих полномочия органов государственной власти и организаций, их структурных подразделений, подведомственных учреждений, ответственных за выполнение программ (проектов), необходимые для их реализации полномочия, обоснованы ли ресурсы, необходимые для их реализации;

какие меры по повышению квалификации или переобучению сотрудников исполнителей и участников планируются, если программа (проект) предполагает выполнение ими новых или измененных функций.

3.4.6. К документам стратегического планирования, положения которых используются при применении аудита соответствия для анализа

сферы предмета аудита программ (проектов) (аспектов предмета аудита), относятся связанные с предметом аудита документы, определенные Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и Указом Президента Российской Федерации от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации».

3.4.6.1. Отдельное внимание рекомендуется уделять оценке соответствия предмета аудита следующим документам стратегического планирования федерального уровня:

ежегодному посланию Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации;

документам стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, определяющим национальные цели развития Российской Федерации, систему долгосрочных приоритетов и задач государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития;

единому плану по достижению национальных целей развития Российской Федерации;

стратегии социально-экономического развития Российской Федерации;

стратегии национальной безопасности Российской Федерации, а также основам государственной политики, доктринам и другим документам в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

стратегии научно-технологического развития Российской Федерации;

госпрограммам (в сфере, смежной с предметом аудита программы (проекта));

отраслевым документам стратегического планирования Российской Федерации;

основным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации.

3.4.6.2. При оценке соответствия предмета аудита программ (проектов) (аспектов предмета аудита) положениям документов стратегического планирования рекомендуется учитывать согласованность (комплексность и взаимную непротиворечивость) программы (проекта) с иными программами (проектами) в части целей, задач, показателей, состава мероприятий, иных параметров программы (проекта) (с учетом соответствующих требований, рекомендаций к программам (проектам)).

ПРИМЕР

В ходе оценки соответствия федерального проекта «Чистый воздух» документам стратегического планирования установлено, что на сокращение количества городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха в городах – участниках федерального проекта оказывает негативное воздействие создание в таких городах новых промышленных производств. При этом реализуемые в рамках федерального проекта меры не всегда согласованы с мерами, реализуемыми в рамках иных федеральных проектов (в составе госпрограммы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»).

3.4.6.3. При оценке соответствия предмета аудита программ (проектов) (аспектов предмета аудита) положениям документов стратегического планирования также рекомендуется оценивать соответствие предмета аудита программ (проектов) (аспектов предмета аудита) стратегическим приоритетам, установленным в документах стратегического планирования, в частности, в ежегодном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, в национальных целях развития Российской Федерации и др.

При этом рекомендуется учитывать актуальность документов стратегического планирования по сравнению с предметом аудита программ (проектов) (аспектами предмета аудита).

ПРИМЕР

Выявлено, что показатели национального проекта «Культура» не соответствуют целевым показателям основного стратегического документа в сфере культуры – Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года. При этом следует иметь в виду, что утвержденная в 2016 году указанная стратегия не актуализирована.

3.4.7. К документам, которые определяют обоснованность параметров программ (проектов), относятся документы, устанавливающие соответствующие нормы, нормативы, обоснования в отношении планирования ресурсов и результатов программ (проектов), например, Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) (в частности, статьи 18, 19, 22) и принимаемые в соответствии с ним нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации; иные нормативные правовые акты, например, в части оценки обоснованности потребности в создаваемых мощностях¹⁵.

3.4.8. При проведении аудита программ (проектов) в рамках аудита соответствия может оцениваться соответствие фактических результатов деятельности по обеспечению реализации программы (проекта) плановым значениям, установленным в программах (проектах).

При этом в случае необходимости оценки не только соответствия фактических результатов запланированным, но и оценки достижения лучших результатов (по количеству и (или) качеству; принципиально иных результатов, в том числе для полноценного использования выгодоприобретателями (т. е. результативности), такая оценка

¹⁵ В частности, постановление Правительства Российской Федерации от 15 марта 2023 г. № 399 «О случаях и порядке проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации, приостановлении действия постановления Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 г. № 590 и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации, а также признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».

осуществляется при проведении аудита эффективности (раздел 4.4 Методических рекомендаций).

3.4.9. Необходимым условием проведения аудита соответствия по предмету аудита программ (проектов) (аспектам предмета аудита) является не просто оценка соответствия, а исследование причин и последствий выявленных отклонений (несоответствий) от нормативного или требуемого (целевого) состояния (далее также – отклонения (несоответствия)).

Указанное позволит сформировать предложения (рекомендации), направленные не только на устранение выявленных отклонений (несоответствий), включая причины отклонений (несоответствий), но и на принятие мер по предотвращению таких отклонений (несоответствий) в будущем.

3.4.10. В рамках исследования причин и последствий выявленных отклонений (несоответствий) в целях выработки соответствующих предложений (рекомендаций) рекомендуется отдельно исследовать наличие и (или) достаточность требований, рекомендаций, разъяснений в документах в сфере предмета аудита программ (проектов) (аспектов предмета аудита). Отсутствие исчерпывающих требований, рекомендаций, разъяснений не способствует правовой определенности, создает в том числе коррупционные риски.

3.4.11. При сборе и анализе данных в рамках аудита программ (проектов) с применением аудита соответствия рекомендуется использовать такие методы сбора данных как получение данных из информационных систем, открытых источников, наблюдение, проведение интервью, опросов экспертов, стратегических сессий, а также такие методы анализа данных как сравнительный анализ, метод описательной статистики и иные.

3.5. Особенности формулирования выводов, подготовки требований, предложений (рекомендаций) при организации и проведении аудита программ (проектов) в рамках аудита соответствия

3.5.1. На заключительном этапе мероприятия по аудиту программ (проектов) с применением аудита соответствия формулируются выводы и подготавливаются требования, предложения (рекомендации), направленные на устранение выявленного несоответствия (выявленных несоответствий), включая причины несоответствия (несоответствий), с учетом требований, установленных СГА 108.

3.5.2. Следует обратить внимание на виды возможных выводов по результатам проведения аудита соответствия. Так, в соответствии с подразделом 4.3.1 СГА 108 вывод по цели аудита соответствия может быть сформулирован:

- о соответствии;
- о соответствии с оговоркой;
- о несоответствии;
- о невозможности оценить соответствие.

3.5.3. При формулировании на заключительном этапе мероприятий по аудиту программ (проектов) выводов, требований, а также предложений (рекомендаций), в том числе в части необходимости введения отсутствующих (уточнения действующих) требований и рекомендаций, разъяснений в части предмета аудита программ (проектов) (аспектов предмета аудита), рекомендуется также учитывать превышение пользы от такого введения (детализации) по сравнению с сопутствующими затратами (финансовыми, трудовыми, временными, имущественными и иными). Так, например, рекомендация по созданию дополнительной системы управления проектом, которая лучше учитывала бы его особенности, чем существующая система управления, может привести к тому, что стоимость ее создания, внедрения и сопровождения превысит возможные потери в случае ее отсутствия.

. Особенности организации и проведения аудита программ (проектов) в рамках аудита эффективности

4.1. Особенности определения предмета аудита программ (проектов) в рамках аудита эффективности

4.1.1. В соответствии с СГА 104 предметом аудита эффективности являются как актуальные вопросы (проблемы) социально-экономического развития, финансовой системы Российской Федерации, исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и иные вопросы в сфере государственного управления, связанные с деятельностью объектов аудита по использованию федеральных и иных ресурсов для достижения непосредственных, конечных результатов и (или) итоговых эффектов, так и непосредственно деятельность объектов аудита по использованию федеральных и иных ресурсов для достижения указанных результатов.

Таким образом, при проведении аудита программ (проектов) с применением аудита эффективности акцент делается именно на деятельности объектов аудита по использованию ресурсов во взаимосвязи с достижением результатов от такой деятельности, отражаемых в госпрограммах и их структурных элементах, отдельных мероприятиях структурных элементов госпрограмм, национальных проектах. При этом отдельно результаты деятельности объектов аудита (в отрыве от непосредственно деятельности) в предмете аудита обособлять не рекомендуется.

4.1.2. Следует учитывать, что аудит эффективности осуществляется путем проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в форме последующего аудита, т. е. исследуемая в рамках аудита эффективности деятельность объектов аудита должна быть завершена и (или) выражена в полученных результатах, использованных ресурсах (пункт 2.5.1 Методических рекомендаций).

В этой связи деятельность объектов аудита по разработке программы (проекта), непосредственно программа (проект) как результат такой

деятельности в рамках аудита эффективности отдельно не рассматриваются (не являются отдельным предметом аудита (аспектом предмета аудита), а являются неотъемлемой частью деятельности по использованию федеральных и иных ресурсов, неразрывно связанной с достижением результатов.

4.1.3. В соответствии с СГА 104 аудит эффективности может проводиться как в целом в отношении предмета аудита, так и в отношении отдельных аспектов предмета аудита (например, в случае, когда мероприятие по аудиту программ (проектов) предусматривает также применение других видов аудита (контроля), а также в случае раскрытия отдельных аспектов предмета аудита на уровне отдельных целей аудита эффективности).

ПРИМЕР 1

Предмет: деятельность объектов аудита по реализации госпрограммы «Охрана окружающей среды» *(предмет аудита отражает деятельность объектов аудита по реализации госпрограммы в целом; такой предмет аудита подразумевает возможность применения различных видов аудита; при необходимости такой предмет аудита может быть детализирован на отдельные аспекты предмета аудита, в том числе на уровне целей аудита эффективности).*

ПРИМЕР 2

Предмет: деятельность объектов аудита по реализации федерального проекта «Спорт – норма жизни» *(предмет аудита уже отражает деятельность объектов аудита по реализации отдельного федерального проекта, который при необходимости также может быть далее детализирован на отдельные аспекты предмета аудита (например, результаты (мероприятия)¹⁶, в том числе на уровне целей аудита эффективности).*

¹⁶ В целях настоящих Методических рекомендаций при указании понятия «результаты» имеются в виду непосредственные, конечные результаты и (или) итоговые эффекты, определенные СГА 104 (см. сокращение в пункте 1.2 Методических рекомендаций); под результатами (мероприятиями) имеются в виду результаты федеральных, ведомственных проектов, комплексов процессных мероприятий, определенные в Положении о системе управления государственными программами Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786, Положении об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288.

4.1.4. При определении предмета аудита (отдельных аспектов предмета аудита) в рамках аудита эффективности следует иметь в виду, что в соответствии с пунктом 5.1.2 Методических рекомендаций по применению аудита эффективности любая деятельность объекта аудита (объектов аудита) предполагает использование ресурсов. В этой связи с позиции применения аудита эффективности следующие примеры формулировок предмета аудита (отдельных аспектов предмета) являются равнозначными: «деятельность ... по использованию федеральных и иных ресурсов ...», «деятельность ... по реализации мероприятий ... федерального проекта ...», «деятельность ... по реализации федерального проекта ...».

4.2. Особенности формулирования целей и вопросов аудита программ (проектов) в рамках аудита эффективности

4.2.1. При аудите эффективности формулируется одна самостоятельная цель или несколько целей в разрезе:

деятельности объектов аудита, например, исполнителей и участников программы (проекта);

отдельных аспектов предмета аудита (отдельных структурных элементов госпрограмм, отдельных мероприятий таких структурных элементов, видов ресурсов и т. п.).

Указанная детализация также может осуществляться в сочетании друг с другом.

При этом при формулировании целей в разрезе деятельности объектов аудита, видов ресурсов следует учитывать возможность обособления непосредственных, конечных результатов и (или) итоговых эффектов в разрезе деятельности объектов аудита, видов ресурсов. В частности, отдельные цели по аудиту эффективности по одному предмету аудита могут быть сформулированы в части оценки эффективности реализации мероприятий программы (проекта) за счет использования федеральных

ресурсов (например, средств федерального бюджета), а также отдельно иных ресурсов (например, внебюджетных средств). Однако для раскрытия таких целей необходимо наличие обособленных результатов – как непосредственных, так и конечных, полученных отдельно – за счет использования федеральных ресурсов и отдельно – за счет использования иных ресурсов.

ПРИМЕР 1

Предмет: деятельность объектов аудита по реализации госпрограммы «Охрана окружающей среды».

Цель 1: оценить результативность реализации госпрограммы «Охрана окружающей среды».

Цель 2: оценить влияние реализации федерального проекта «Чистая страна» на достижение целей и показателей госпрограммы «Охрана окружающей среды», характеризующих конечные результаты и итоговые эффекты.

(во-первых, сформулирована отдельная цель по аудиту эффективности (в части результативности) ко всему предмету аудита (госпрограмма в целом); также сформулирована дополнительная цель аудита эффективности (по оценке влияния) в части отдельного аспекта предмета аудита (федеральный проект «Чистая страна»)

ПРИМЕР 2

Предмет: деятельность объектов аудита по реализации федерального проекта «Спорт – норма жизни».

Цель 1: оценить результативность реализации Минстроем России мероприятий федерального проекта «Спорт – норма жизни».

Цель 2: оценить экономность реализации публично-правовой компанией «Единый заказчик в сфере строительства» мероприятий федерального проекта «Спорт – норма жизни».

(сформулированы две цели по аудиту эффективности (оценки результативности и экономности его реализации) в разрезе деятельности двух участников федерального проекта, отражающие общий предмет аудита – деятельность объектов аудита по реализации федерального проекта).

Цель 3: ... *(сформулирована, например, цель по оценке соответствия деятельности объектов аудита по реализации федерального проекта положениям*

законодательных и иных нормативных правовых актов, иных документов, регулирующих разработку, реализацию и оценку федеральных проектов).

При этом формулирование общих целей по аудиту эффективности (без детализации на отдельные аспекты предмета аудита (с учетом возможности такой детализации), а также без детализации деятельности по объектам аудита может привести к сложностям как с точки зрения возможных ограничений в части временных, трудовых ресурсов, доступности данных, так и с позиции формулирования выводов по цели аудита эффективности, в частности:

деятельность объектов аудита в части одного аспекта предмета аудита может быть эффективной (результативной, экономной), тогда как в части другого аспекта – неэффективной (нерезультативной, неэкономной) полностью или частично;

аналогичным образом, деятельность одного объекта аудита может быть эффективной (результативной, экономной), тогда как деятельность другого объекта аудита – неэффективной (нерезультативной, неэкономной) полностью или частично.

ПРИМЕР (НЕРЕКОМЕНДУЕМАЯ ПРАКТИКА)

Предмет: деятельность объектов аудита по реализации национального проекта «Жилье и городская среда».

Цель: оценить результативность реализации федеральных проектов «Жилье», «Ипотека», «Формирование комфортной городской среды», «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда», «Чистая вода» *(одна общая цель аудита эффективности в отношении сразу нескольких аспектов предмета аудита (всех федеральных проектов, входящих в состав национального проекта). Сделать общий вывод по цели о результативности деятельности объектов аудита сразу по нескольким федеральным проектам будет затруднительно).*

С учетом пункта 4.1.4 Методических рекомендаций оценка эффективности (экономности, результативности) использования ресурсов и оценка эффективности (экономности, результативности) реализации мер,

мероприятий – это, по сути, идентичные формулировки, так как ни одна мера, мероприятие не может реализовываться без использования ресурсов в широком их понимании.

Таким образом, рекомендуется учитывать, что цель должна быть направлена либо на оценку эффективности использования ресурсов, либо на оценку эффективности реализации мероприятий по реализации госпрограмм и их структурных элементов, национальных проектов за счет использования таких ресурсов. Формулирование двух отдельных таких целей (в отношении одного и того же предмета аудита (аспекта предмета аудита) одновременно является избыточным.

4.2.2. Цель аудита эффективности может быть направлена как на оценку эффективности в целом, так и на оценку экономности или результативности. В этой связи формулировка цели по аудиту эффективности должна начинаться словами «оценить эффективность...», «определить результативность...», «оценить экономность...» и т. п., с учетом особенностей (ограничений), определенных в пунктах 2.4.1–2.4.3 Методических рекомендаций.

4.2.3. При проведении аудита эффективности в отношении деятельности объектов аудита по реализации госпрограммы, национального проекта в целом рекомендуется формулировать цель, направленную на оценку результативности их реализации, т. е. без оценки экономности – в связи со сложностью проведения процедур по оценке экономности реализации всех мероприятий госпрограммы, национального проекта.

В этом случае рекомендуется одновременно формулировать дополнительную цель (дополнительные цели или отдельный вопрос (вопросы) в рамках цели по оценке результативности) по оценке влияния достижения непосредственных результатов на достижение конечных результатов и (или) итоговых эффектов реализации госпрограммы, национального проекта – так как только с учетом оценки влияния всех

внутренних и внешних условий можно сделать полноценный вывод о результативности (т. е. достижении конечных результатов и (или) итоговых эффектов госпрограммы, национального проекта за счет достигнутых непосредственных результатов или также (преимущественно) за счет иных внешних и внутренних факторов). Таким образом, оценка влияния логически завершает оценку результативности.

Формулировку цели по оценке влияния рекомендуется начинать словами «оценить влияние...», «определить вклад...» и т. п.

ПРИМЕР

Предмет: деятельность объектов аудита по реализации госпрограммы «Охрана окружающей среды».

Цель 1: оценить результативность реализации госпрограммы «Охрана окружающей среды» (*цель по оценке результативности*).

Цель 2: оценить влияние реализации федерального проекта «Чистая страна» на достижение целей и показателей госпрограммы «Охрана окружающей среды», характеризующих конечные результаты и итоговые эффекты.

Цель 3: оценить влияние реализации федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» на достижение целей и показателей госпрограммы «Охрана окружающей среды», характеризующих соответствующие конечные результаты и итоговые эффекты.

(дополнительные 2 цели по оценке влияния (в части отдельных федеральных проектов)

4.2.4. Возможно формулирование цели по оценке результативности реализации мер по достижению (с оценкой влияния мер на достижение) не сразу нескольких (или всех) показателей программ (проектов), а одного определенного показателя, характеризующего конечные результаты и (или) итоговые эффекты.

4.2.5. С учетом положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также СГА 104, Методических рекомендаций по применению аудита эффективности цель по аудиту эффективности при проведении аудита

программ (проектов) в части оценки эффективности в целом или результативности не может быть направлена на оценку достижения только запланированных результатов программ (проектов), за исключением случаев, когда такие запланированные результаты исчерпывающим образом характеризуют достижение наилучших непосредственных, конечных результатов и (или) итоговых эффектов от реализации программы (проекта).

Оценка достижения только запланированных результатов производится в рамках критерия аудита эффективности, разрабатываемого путем модификации только одного из базовых критериев аудита эффективности¹⁷ – базового критерия 1 и взаимосвязанного с ним вопроса. При этом такой вопрос является вводным при аудите эффективности (пункт 4.8 Методических рекомендаций по применению аудита эффективности).

В рамках цели, направленной на оценку эффективности в целом, оценку результативности, должна проводиться оценка достижения наилучших как непосредственных, так и конечных результатов и (или) итоговых эффектов – как следствия использования выгодоприобретателями приобретенных (полученных) товаров, работ, услуг, построенных объектов и т. п. Как правило, такие результаты не включены (включены не в полном объеме) в состав запланированных результатов программ (проектов).

¹⁷ Пунктом 3.3.16 СГА 104 определены следующие базовые критерии аудита эффективности (далее также – базовые критерии):

базовый критерий 1 – запланированные результаты достигнуты;

базовый критерий 2 – объем использованных ресурсов не превышает первоначально запланированный объем;

базовый критерий 3А – возможность добиться лучших результатов (по количеству и (или) качеству; принципиально иных результатов, в том числе для полноценного использования выгодоприобретателями) за счет использованных ресурсов или альтернативных ресурсов отсутствует;

базовый критерий 3Б – возможность использования меньшего ресурса для достижения полученного результата отсутствует;

базовый критерий 4 – необходимость дополнительных ресурсов для достижения запланированных или лучших, чем запланировано, результатов (по количеству и (или) качеству; принципиально иных результатов, в том числе для полноценного использования выгодоприобретателями) отсутствует;

базовый критерий 5 – достижение конечных результатов и (или) итоговых эффектов обусловлено воздействием (вкладом) непосредственных результатов, получаемых за счет использования объектами аудита эффективности федеральных и иных ресурсов.

Подробнее про базовые критерии см. также подраздел 4.4 Методических рекомендаций.

4.2.6. При формулировании целей по аудиту эффективности следует учитывать, что по каждой цели определяются вопросы. При этом вопросы содержат корреспондирующие критериям аудита эффективности формулировки («оценить достижение запланированных результатов...», «оценить использование запланированных ресурсов...», «оценить использование полученных результатов ...» и т. п.).

ПРИМЕР

Предмет: деятельность объектов аудита по реализации федерального проекта «Чистая страна».

Цель: оценить эффективность реализации федерального проекта «Чистая страна».

Вопрос 1: оценить достижение запланированных результатов реализации федерального проекта «Чистая страна» *(вопрос направлен на раскрытие критериев, разработанных на основе базового критерия 1)*.

Вопрос 2: оценить использование федеральных и иных ресурсов на реализацию федерального проекта «Чистая страна» *(вопрос направлен на раскрытие критериев, разработанных на основе базового критерия 2)*.

Вопрос 3: оценить результативность реализации федерального проекта «Чистая страна» *(вопрос направлен на раскрытие критериев, разработанных на основе базового критерия 3А)*.

Вопрос 4: оценить экономность реализации федерального проекта «Чистая страна» *(вопрос направлен на раскрытие критериев, разработанных на основе базового критерия 3Б)*.

Вопрос ... *(сформулирован при необходимости, например, вопрос по оценке влияния реализации федерального проекта на достижение целей и показателей госпрограммы «Охрана окружающей среды», характеризующих конечные результаты и итоговые эффекты; вопрос в части оценки достаточности федеральных и иных ресурсов (вопросы направлены на раскрытие критериев, разработанных на основе базовых критериев 4 и 5))*.

4.2.7. С учетом того что вывод об эффективности (экономности и (или) результативности) формулируется по цели аудита эффективности на основе сравнения выявленных фактов с критериями аудита эффективности, рекомендуется декомпозировать (деагрегировать) при необходимости

предмет аудита (в разрезе аспектов предмета аудита, объектов аудита) на уровне целей, а не на уровне вопросов и (или) критериев аудита эффективности.

4.2.8. Допускается отражение в одном вопросе критериев аудита эффективности, разработанных на основе различных базовых критериев, например:

объединенный вопрос по оценке достижения в целом результатов реализации программы (проекта). Такая общая конструкция позволяет раскрыть в одном вопросе как оценку достижения запланированных (в частности, непосредственных) результатов (базовый критерий 1), так и оценку лучших результатов (конечных результатов и (или) итоговых эффектов, базовый критерий 3А), в том числе не запланированных и не учтенных в программе (проекте);

объединенный вопрос по оценке использования ресурсов, включая оценку их экономности. Такая конструкция позволяет раскрыть в одном вопросе как объем использованных ресурсов (базовый критерий 2), так и экономность их использования (базовый критерий 3Б).

При этом критерии в таких объединенных вопросах разрабатываются отдельно на основе базовых критериев.

ПРИМЕР

Предмет: деятельность объектов аудита по реализации федерального проекта «Чистая страна».

Цель: оценить эффективность реализации федерального проекта «Чистая страна».

Вопрос 1: оценить достижение результатов реализации федерального проекта «Чистая страна» *(вопрос направлен на раскрытие критериев, разработанных на основе базовых критериев 1 и 3А).*

Вопрос 2: оценить использование федеральных и иных ресурсов на реализацию федерального проекта «Чистая страна», включая их экономность *(вопрос направлен на раскрытие критериев, разработанных на основе базовых критериев 2 и 3Б).*

4.2.9. Следует отметить, что необходимым условием для разработки критериев аудита эффективности является обязательное определение (идентификация):

непосредственных, конечных результатов и (или) итоговых эффектов (пункт 4.4.1.2 Методических рекомендаций);

использованных для их достижения федеральных и иных ресурсов.

С учетом определенных (идентифицированных) результатов, ресурсов, разработанных критериев рекомендуется формулировать соответствующие цели, вопросы.

При этом необходимо учитывать этап реализации программы (проекта), на котором проводится аудит эффективности (пункт 2.5 Методических рекомендаций).

Так, при необходимости¹⁸ проведения аудита эффективности непосредственно на этапе реализации программы (проекта) при условии, когда достигнуты только промежуточные непосредственные результаты реализации программы (проекта), их структурных элементов, рекомендуется формулировать цель по аудиту эффективности, направленную только на оценку экономности использования ресурсов.

ПРИМЕР

Предмет: деятельность объекта аудита по проектированию и строительству больницы скорой медицинской помощи в рамках госпрограммы «Развитие здравоохранения».

Цель: оценить экономность реализации мероприятий по проектированию и строительству больницы скорой медицинской помощи в рамках госпрограммы «Развитие здравоохранения».

(имеется поручение Президента Российской Федерации по проведению аудита эффективности в отношении проектирования и строительства указанной больницы, при этом известно, что мероприятия по строительству больницы не завершены:

¹⁸ Например, в связи с имеющимися поручениями Президента Российской Федерации, Государственной Думы или Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

осуществлена подготовка лишь части необходимой документации, достигнуты промежуточные результаты в виде построенных «коробок» корпусов больницы – без их отделки, подведения инженерных коммуникаций и пр. Таким образом, конечные результаты на данном этапе не достигнуты и в этой связи не могут быть оценены, имеются лишь промежуточные непосредственные результаты)

4.3. Особенности разработки критериев аудита эффективности

4.3.1. В соответствии с СГА 104 и Методическими рекомендациями по применению аудита эффективности при проведении аудита эффективности в рамках аудита программ (проектов) в обязательном порядке разрабатываются критерии аудита эффективности. Критерии разрабатываются отдельно к каждому вопросу цели аудита эффективности таким образом, чтобы каждый критерий был увязан только с одним вопросом.

4.3.2. Критерии аудита эффективности разрабатываются только после определения (идентификации) непосредственных, конечных результатов и (или) итоговых эффектов, использованных для их достижения федеральных и иных ресурсов, и представляют собой требуемое состояние или ожидание в отношении использования ресурсов и достижения результатов реализации программ (проектов).

4.3.3. СГА 104 определяет базовые критерии (а также особенности их применения), которые являются основой для разработки критериев аудита эффективности (пункт 3.3.16 СГА 104).

4.3.4. Критерии аудита эффективности разрабатываются путем модификации базовых критериев и формулируются в положительном ключе, характеризуя отсутствие отклонений от требуемого или ожидаемого состояния.

4.3.5. Базовые критерии могут быть модифицированы в критерии аудита эффективности как в виде требуемого обобщенного состояния или ожидания в отношении ресурсов и результатов, так и требуемого состояния

или ожидания в отношении значений конкретных показателей (индикаторов), отражающих достижение результатов или использование ресурсов.

В качестве таких показателей (индикаторов) в том числе могут выступать показатели госпрограмм и национальных проектов, показатели и результаты (мероприятия) структурных элементов госпрограмм.

ПРИМЕР

Критерий 1: запланированные результаты (мероприятия) и показатели федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» достигнуты (*модифицированный базовый критерий 1*).

Критерий 2: отсутствуют неиспользованные остатки федеральных и иных ресурсов на реализацию федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», за исключением остатков, обусловленных экономией при проведении процедур закупок (*модифицированный базовый критерий 2*).

Критерий 3: объекты обработки, утилизации, размещения отходов функционируют с запланированной мощностью (*модифицированный базовый критерий 3А*).

Критерий 4: приобретенные мусорные контейнеры используются по назначению (*модифицированный базовый критерий 3А*).

Критерий 5: ... (*иные критерии, характеризующие конечные результаты и (или) итоговые эффекты – на основе базового критерия 3А*).

Критерий 6: закупка мусорных контейнеров произведена по ценам не выше среднерыночных в сопоставимых условиях (*модифицированный базовый критерий 3Б*).

Критерий 7: ... (*иные критерии, характеризующие экономность реализации мероприятий – на основе базового критерия 3Б*).

Критерий 8: отсутствует необходимость дополнительных федеральных и иных ресурсов для достижения запланированных результатов федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» (*модифицированный базовый критерий 4*).

Критерий 9: результаты (мероприятия) федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» оказывают положительное влияние на достижение целей и показателей госпрограммы «Охрана окружающей среды», характеризующих конечные результаты и итоговые эффекты (*модифицированный базовый критерий 5*).

При разработке критериев аудита эффективности рекомендуется также использовать данные из библиотеки типовых критериев аудита эффективности¹⁹.

4.3.6. В случае отсутствия в программах (проектах) показателей, исчерпывающим образом характеризующих конечные результаты и (или) итоговые эффекты от реализации программы (проекта), соответствующие критерии аудита эффективности рекомендуется разрабатывать с учетом ряда особенностей (пункт 4.4.1 Методических рекомендаций).

4.3.7. Не допускается разработка критериев аудита эффективности на основе базового критерия 1 таким образом, чтобы они предусматривали занижение запланированных значений результатов реализации программ (проектов), так как базовый критерий 1 предусматривает оценку достижения именно запланированных результатов. При этом внутренние и внешние условия, в которых функционировал объект аудита при реализации программы (проекта), должны учитываться (приниматься во внимание) посредством не занижения требований к оценке запланированных результатов в критериях аудита эффективности, а непосредственно в ходе проведения мероприятия при сравнении обнаруженных фактов с критериями.

ПРИМЕР (НЕРЕКОМЕНДУЕМАЯ ПРАКТИКА)

Критерий: количество проведенных физкультурных и комплексных физкультурных мероприятий для всех категорий и групп населения составляет не менее 90 % количества, указанного в паспорте федерального проекта «Спорт – норма жизни».

4.3.8. В случае указания в формулировках критериев аудита эффективности, разработанных на основе базовых критериев 3А и 3Б, какого-либо значения показателя (параметра), характеризующего результаты реализации программы (проекта), использование ресурсов, не установленного в определенных документах (например, «загрузка объекта

¹⁹ Библиотека типовых критериев аудита эффективности доступна по ссылке: <http://portal-new.ach.achrf.ru/bitrix/tools/disk/focus.php?folderId=271331&action=openFolderList&ncc=1>.

составила не менее ... процентов», «доля лиц, удовлетворенных оказанными услугами, составила не менее ... процентов», «цена приобретения товара (работы, услуги) была на уровне не выше ...», «объем привлеченного внебюджетного финансирования был на уровне не ниже ...»), такое значение рекомендуется обосновывать на предварительном этапе контрольного или экспертно-аналитического мероприятия.

Обоснование может базироваться, например, на расчетах (в частности, исходя из средних значений соответствующих показателей в отрасли (с учетом территориального аспекта), мнениях экспертов и иных заинтересованных органов и организаций, обсуждениях критериев аудита эффективности с объектом аудита (при необходимости)).

4.3.9. При разработке критериев аудита эффективности рекомендуется, изучив состав запланированных в программах (проектах) показателей и результатов (мероприятий), обособлять оценку достижения непосредственных результатов от оценки достижения конечных результатов и (или) итоговых эффектов, формулируя при этом несколько отдельных критериев (на основе модификации базовых критериев 1 и 3А соответственно). При этом рекомендуется учитывать не только достижение плановых значений показателей, характеризующих конечные результаты и (или) итоговые эффекты, но и возможность перевыполнения таких плановых значений, корректность установления плановых значений.

При разработке критериев аудита эффективности на основе модификации базового критерия 1 отдельное внимание рекомендуется уделять не только достижению запланированных результатов (мероприятий) и показателей программ (проектов) по Российской Федерации в целом, но также их достижению в разрезе субъектов Российской Федерации (в случае декомпозиции результатов (мероприятий) и показателей по субъектам Российской Федерации): может иметь место достижение установленных параметров по Российской Федерации в целом при их недостижении в

отдельных субъектах Российской Федерации (за счет перевыполнения плана в других субъектах Российской Федерации).

ПРИМЕР

В рамках федерального проекта «Жилье» по итогам 2023 года плановое значение результата (мероприятия) «Реализованы проекты по развитию территорий, расположенных в границах населенных пунктов, предусматривающих строительство жилья, которые включены в государственные программы субъектов Российской Федерации по развитию жилищного строительства» в целом по Российской Федерации было достигнуто. При этом указанное достижение было обеспечено за счет перевыполнения плановых значений в ряде субъектов Российской Федерации при одновременном недостижении плановых значений в ряде других субъектах Российской Федерации.

4.3.10. При разработке критериев аудита эффективности на основе показателей национальных проектов следует принимать во внимание невозможность осуществления оценки показателей национальных проектов в отрыве от показателей соответствующих и входящих в его состав федеральных проектов. Указанное обусловлено тем, что показатели национального проекта включены в состав показателей конкретных федеральных проектов (в составе такого национального проекта) наряду с дополнительными показателями федеральных проектов.

4.4. Особенности проведения отдельных аудиторских процедур при организации и проведении аудита программ (проектов) в рамках аудита эффективности

4.4.1. Ключевым условием при проведении аудита программ (проектов) в рамках аудита эффективности является процедура определения (идентификации) непосредственных, конечных результатов и (или) итоговых эффектов от реализации программ (проектов), определения использованных ресурсов, на основании которых разрабатываются соответствующие критерии аудита эффективности, формулируются взаимосвязанные с критериями аудита вопросы.

4.4.1.1. Аудит эффективности проводится только при условии определенных (идентифицированных) непосредственных, конечных результатов и (или) итоговых эффектов, использованных ресурсов.

При этом процедура по оценке достижения только запланированных результатов в рамках аудита программ (проектов), без оценки достижения лучших результатов (по количеству и (или) качеству, принципиально иных результатов, в том числе для полноценного использования выгодоприобретателями) может быть осуществлена при проведении аудита соответствия (пункт 3.4.8 Методических рекомендаций).

4.4.1.2. Процедуру определения (идентификации) непосредственных, конечных результатов и (или) итоговых эффектов от реализации программ (проектов) рекомендуется проводить в следующей последовательности:

идентифицировать все предусмотренные программой (проектом) результаты с учетом показателей и результатов (мероприятий) их структурных элементов (при наличии – результатов (мероприятий) федеральных и ведомственных проектов, комплексов процессных мероприятий);

разграничить идентифицированные показатели и результаты (мероприятия) в части их отнесения к непосредственным, конечным результатам и (или) итоговым эффектам с учетом теории изменений²⁰, положений СГА 104, Методических рекомендаций по применению аудита эффективности. Указанное разграничение является важным для принятия решения о необходимости и возможности проведения оценки влияния в рамках аудита эффективности (пункт 4.2.3 Методических рекомендаций);

²⁰ Теория изменений – это подход к разработке и оценке документов стратегического планирования, мер государственной политики или отдельных программ (проектов), направленный на получение и визуализацию наиболее полного и последовательного перечня действий, необходимых для достижения конечного результата (итогового эффекта). См., например, документ ООН UNDAF COMPANION GUIDANCE: THEORY OF CHANGE, Weiss C. H. Theory-based evaluation: Past, present, and future // New directions for evaluation. – Т. 1997. – № 76. – С. 41–55.

выявить недостающие элементы в составе, структуре и логике достижения непосредственных, конечных результатов и (или) итоговых эффектов программы (проекта) («разрывы») – т. е. выявить недостающие (непредусмотренные программой (проектом) непосредственные, конечные результаты и (или) итоговые эффекты. Такое выявление рекомендуется производить в том числе с применением теории изменений;

дополнить при необходимости перечень предусмотренных программой (проектом) показателей и результатов (мероприятий) выявленными недостающими (непредусмотренными) непосредственными, конечными результатами и (или) итоговыми эффектами;

с учетом сформированного полного перечня непосредственных, конечных результатов и (или) итоговых эффектов разработать критерии аудита эффективности на основе базовых критериев 1, 3А и 5.

4.4.1.3. При определении (идентификации) непосредственных, конечных результатов и итоговых эффектов от реализации программ (проектов) и при разработке соответствующих критериев аудита эффективности также рекомендуется учитывать возможные негативные последствия (незапланированные негативные результаты – «антиэффекты»), наступившие в связи с реализацией соответствующих мер. В данном случае рекомендуется уделять отдельное внимание наступлению негативных последствий с позиции иных, непредусмотренных программой (проектом) конечных результатов и (или) итоговых эффектов.

ПРИМЕР

Реализация крупных инфраструктурных проектов, улучшающих транспортную доступность районов жилой застройки, приводит в том числе к росту стоимости жилья в зоне реализации таких проектов и, как следствие, к снижению ценовой доступности жилья для населения.

4.4.1.4. Следует отметить, что при выявлении непредусмотренных программой (проектом) результатов могут использоваться, в частности:

положения отраслевых документов;

положения документов стратегического планирования, в том числе отраслевых документов стратегического планирования;

положения взаимоувязанных программ (проектов);

информация официальной статистики, данные международной статистики (с учетом применимости);

зарубежный опыт (с учетом применимости), результаты ранее проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, контрольных и экспертно-аналитических мероприятий контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и т. п.

4.4.1.5. Выявленные непредусмотренные в программе (проекте) непосредственные, конечные результаты и (или) итоговые эффекты, используемые для модификации базовых критериев 1, 3А и 5, рекомендуется предварительно обсуждать с привлечением внешних экспертов, а также при необходимости с объектом аудита.

4.4.1.6. При этом при сравнении обнаруженных фактов с разработанными критериями аудита эффективности (в том числе критериями, разработанными с использованием непредусмотренных в программе (проекте) результатов) могут в том числе использоваться социологические методы сбора и анализа данных²¹ (например, при оценке уровня удовлетворенности выгодоприобретателей от использования непосредственных результатов или анализе проблем, с которыми сталкиваются выгодоприобретатели).

²¹ Для качественных социологических исследований, в том числе с учетом действующих в Счетной палате требований и рекомендаций к таким исследованиям: см., например, Методические рекомендации по проведению и анализу экспертных интервью, утвержденные Коллегией Счетной палаты (протокол от 4 апреля 2023 г. № 17К (1622)), Методические рекомендации по организации взаимодействия с экспертами и использованию результатов их работы, утвержденные Коллегией Счетной палаты (протокол от 24 мая 2022 г. № 34К (1559)).

4.4.2. При проведении оценки влияния в рамках аудита эффективности при аудите программ (проектов) рекомендуется учитывать ряд следующих особенностей.

4.4.2.1. Оценку влияния рекомендуется производить в рамках тех программ (проектов), где имеются и определены (идентифицированы) непосредственные, конечные результаты и (или) итоговые эффекты, но отсутствует однозначная связь между достижением непосредственных результатов и достижением конечных результатов, итоговых эффектов (т. е. имеются иные факторы, кроме полученных непосредственных результатов, которые влияют на достижение связанных с ними конечных результатов и (или) итоговых эффектов). В противном случае оценка влияния будет носить очевидный характер (характер прямой взаимосвязи) и в этой связи не будет требовать проведения специфических исследований с использованием соответствующих методов, определенных в пункте 6.11¹ Методических рекомендаций по применению аудита эффективности.

4.4.2.2. Оценка влияния может различаться с учетом детализации предмета аудита на отдельные аспекты предмета аудита (раздел 2 Методических рекомендаций, рисунок 2). В этой связи может, например, оцениваться влияние результатов реализации отдельных структурных элементов госпрограммы, их мероприятий на достижение соответствующих отдельных показателей госпрограммы, характеризующих конечные результаты и (или) итоговые эффекты (пункт 4.2.4 Методических рекомендаций).

Оценка влияния результатов реализации всех структурных элементов госпрограммы, их мероприятий на достижение всех показателей госпрограммы, характеризующих конечные результаты и (или) итоговые эффекты, не рекомендуется в связи с чрезмерной сложностью такой оценки и неоднозначностью (с позиции их интерпретации) итогов такой оценки.

По аналогичной причине не рекомендуется такая оценка влияния в отношении национальных проектов.

ПРИМЕР (НЕРЕКОМЕНДУЕМАЯ ПРАКТИКА)

Цель: оценить влияние результатов реализации всех структурных элементов госпрограммы «Развитие здравоохранения» на достижение показателей госпрограммы, характеризующих конечные результаты и итоговые эффекты *(цель по оценке влияния, направленная на все показатели госпрограммы, характеризующие конечные результаты и итоговые эффекты, и учитывающая влияние всех структурных элементов госпрограммы)*.

4.4.2.3. При оценке влияния и формулировании соответствующей цели, вопроса, проведении необходимых процедур следует корректно определять состав мероприятий (или, например, целых структурных элементов госпрограмм – федеральных, ведомственных проектов, комплексов процессных мероприятий), их непосредственных результатов, которые планируется оценивать с точки зрения их влияния на достижение конечных результатов и (или) итоговых эффектов. Неверный выбор такого состава приведет к некорректным итогам оценки влияния.

Следует отметить, что по результатам оценки влияния может быть выявлена недостаточность или даже отсутствие влияния мероприятий, на которых акцентируется внимание в соответствующей цели, вопросе, а влияние на достижение конечных результатов, итоговых эффектов может быть обусловлено иными факторами, учтенными при оценке влияния, например, иными структурными элементами той же госпрограммы, мероприятиями иной госпрограммы, или даже внешними факторами, не имеющими отношения к оцениваемым мерам государственной политики (например, внешнеторговой конъюнктурой).

4.4.2.4. Согласно СГА 104 оценка влияния предполагает выявление причинно-следственных связей между деятельностью объектов аудита эффективности и социальными, экологическими, экономическими и иными

последствиями, целостными и устойчивыми изменениями в системах или нормах. Основой для такой оценки является количественная оценка влияния, для ее проведения требуется применение количественных методов – математических моделей, которые построены на основе предполагаемых причинно-следственных связей.

Чаще всего указанные математические модели представляют собой эконометрические модели (например, модели линейной или нелинейной регрессии, модели панельной регрессии, модели бинарного выбора и т. п.), построенные на некотором наборе исходных данных. При этом следует обращать внимание на ряд особенностей таких моделей, которые обязательно требуется учитывать, чтобы полученные результаты могли считаться обоснованными.

Во-первых, целевая (зависимая) переменная, стоящая в левой части регрессионного уравнения, должна быть той переменной, влияние на которую оценивается в процессе анализа, а объясняющие переменные, стоящие в правой части регрессионного уравнения, должны представлять важнейшие факторы, которые в принципе могут влиять на зависимую переменную, включая переменные, характеризующие меру государственного воздействия (при этом следует избегать включения в модель переменных типа объема расходов на реализацию программы (проекта), поскольку эти средства могут использоваться, например, для строительства какого-то объекта, который в недостроенном виде не может оказать никакого влияния на целевой показатель; лучше использовать показатели, характеризующие те или иные изменения, вызванные реализацией оцениваемых мер, «в натуральном выражении» – например, количество подготовленных спортивных инструкторов, или доля школ, оборудованных интернетом). Поскольку отсутствие в регрессионном уравнении даже одного такого важного фактора (наличие «пропущенных переменных») может привести к некорректности полученных оценок, рекомендуется (если позволяет объем

исходных данных) включать в модель все важнейшие факторы, и, соответственно, следует по возможности избегать моделей парной регрессии.

Во-вторых, объем исходных данных, на которых строится (оценивается) модель, должен быть достаточен для оценки – чтобы добавление или исключение небольшого числа наблюдений не приводило к значительному изменению оценки. В данной части отсутствуют строгие рекомендации, но обычно желательно, чтобы на каждый оцениваемый регрессионный коэффициент приходилось не менее 15–20 наблюдений, и в любом случае рекомендуется производить подобную проверку.

В-третьих, рекомендуется проверять наличие ряда свойств модели и данных, которые могут привести к некорректности полученных оценок, таких, как эндогенность (например, если в модели имеется «пропущенная переменная», т. е. отсутствует важный фактор, влияющий на зависимую переменную, или если зависимая и объясняющая переменные могут влиять друг на друга, или если и на зависимую, и на объясняющую переменные сильно влияет какой-то внешний фактор, не включенный в модель) и, если в модели имеются временные ряды, нестационарность этих временных рядов. Если такие свойства присутствуют, то необходимо каким-то образом модифицировать модель (например, в случае наличия эндогенности следует либо включить в модель пропущенные переменные, либо подобрать так называемые «инструментальные переменные», либо использовать подходящие методы оценивания таких моделей; в случае нестационарных временных рядов следует либо перейти к стационарным рядам, либо проверять коинтеграцию временных рядов – только в этом случае оценки, полученные с использованием метода наименьших квадратов, будут корректными).

В-четвертых, если для оценки влияния используются квазиэкспериментальные методы, следует тщательно подбирать группу воздействия и группу сравнения (в идеальном варианте так, чтобы они были

«максимально похожи» друг на друга и отличались только наличием или отсутствием воздействия).

Наконец, следует учитывать, что для оценки влияния тех или иных мер необходимы данные за период как до начала реализации этих мер, так и после, и ни в каком случае регрессия на кросс-секционных (пространственных) данных за какой-то один период времени, без учета динамики, не может дать оценку влияния этих мер.

В качестве примеров использования подобных моделей можно привести следующие оценки влияния.

ПРИМЕР 1

Оценка влияния реализации программы льготной ипотеки на цену (а тем самым на доступность) жилья. В качестве целевых показателей могут быть использованы средние (по субъекту Российской Федерации) цены 1 кв. м жилья на первичном рынке (по договорам долевого участия) и на вторичном рынке, в качестве объясняющей переменной, характеризующей меру государственного воздействия (т. е. уровень развития программ льготной ипотеки), можно использовать средневзвешенную ставку по ипотечным кредитам на первичном рынке. Поскольку возможно влияние цены жилья на стремление купить жилье, соответственно, на спрос на жилье и, как следствие, на средневзвешенную ставку по ипотеке на первичном рынке, следует использовать инструментальную переменную – например, средневзвешенную ставку по ипотеке на вторичном рынке. Кроме того, в модель необходимо включить ряд других показателей, которые могут влиять на цену жилья – показатели, характеризующие издержки строительства (например, средняя зарплата в строительной отрасли, индексы цен на стройматериалы и на дизельное топливо), показатель, характеризующий использование счетов эскроу, а также показатели, характеризующие экономические и демографические характеристики субъектов (средняя зарплата по субъекту в текущем и в предыдущем периоде, объем строительства жилых домов на душу населения, население региона, безработица, доля детей, доля пенсионеров, доля приезжих в составе населения). Кроме того, для учета общеэкономических шоков можно рассмотреть дамми-переменные для каждого периода времени. В качестве метода оценки может быть использован выбран метод панельной регрессии с фиксированными эффектами. По результатам анализа может быть сделан вывод о величине влияния

снижения средневзвешенной ставки по ипотеке на первичном рынке на 1 процентный пункт на рост средней цены 1 кв. м жилья.

ПРИМЕР 2

Оценка влияния предоставления материнского капитала, осуществляемого в рамках госпрограммы «Социальная поддержка граждан». В качестве целевого показателя возможно рассматривать возрастные коэффициенты рождаемости. В качестве объясняющей переменной, характеризующей государственное воздействие, возможно использовать факт введения (изменения параметров) программы материнского капитала (значение показателя меняется с 0 на 1 в момент введения (изменения) программы материнского капитала). В качестве метода оценки возможно использовать метод разрывной регрессии, который использует наличие порога во времени, который разделяет ситуации, когда мать могла стать получателем материнского капитала и когда нет. Кроме того, в уравнение регрессии также следует добавить ряд других объясняющих переменных, которые также могут влиять на рождаемость, например, показатели, отражающие уровень доходов в регионе, уровень доступности жилья и т. п. По итогам оценки может быть сделан вывод о влиянии реализации программы материнского капитала либо изменения ее параметров на рождаемость.

ПРИМЕР 3

Оценка влияния мер государственной политики, реализуемых в рамках федерального проекта «Спорт – норма жизни». В качестве целевого показателя возможно рассмотреть плановый показатель «Доля граждан, систематически занимающихся физкультурой и спортом». В качестве объясняющих переменных следует взять по возможности все важнейшие факторы, которые могут влиять на целевой показатель, – в частности, показатели, характеризующие общую доступность занятий спортом (суммарная мощность спорткомплексов/спортзалов/бассейнов на душу населения; отношение обеспеченности спорткомплексами жителей столицы (или крупных городов в субъекте) и обеспеченности спорткомплексами жителей небольших городов и сел в субъекте Российской Федерации), финансовую доступность (средняя стоимость одного часа занятий в бассейне или спортзале по сравнению со средней заработной платой в субъекте Российской Федерации), наличие свободного времени (средняя продолжительность поездок в транспорте с работы и на работу, средняя загруженность автодорог в часы пик утром и вечером, средняя скорость на дорогах в часы пик), кадровую обеспеченность (количество инструкторов на душу населения),

информационное сопровождение федерального проекта (например, количество минут в радиозфире с пропагандой занятий спортом), а также социально-экономические и демографические характеристики (валовый региональный продукт, средняя заработная плата в субъекте Российской Федерации, численность населения, рождаемость, смертность, доля детей и молодежи (3–29 лет), доля граждан старшего возраста (женщины: 55–79 лет, мужчины: 60–79 лет), доля сельского населения). В качестве метода анализа возможно предложить метод панельной регрессии с фиксированными эффектами. По итогам оценки могут быть сделаны выводы о влиянии мероприятий федерального проекта (строительство и реконструкция спортивных сооружений, подготовка инструкторов, пропаганда занятий спортом) на целевой показатель – долю граждан, систематически занимающихся спортом.

4.4.2.5. Подходы к выбору отдельных количественных методов (в частности, эконометрического анализа) рекомендуется определять в том числе с учетом положений пункта 6.11¹ Методических рекомендаций по применению аудита эффективности.

4.4.2.6. В дополнение к количественной оценке влияния в качестве дополнительных доказательств также могут быть использованы качественные социологические методы.

4.4.3. Отдельное внимание при проведении процедур сравнения обнаруженных фактов с критериями аудита эффективности рекомендуется уделять оценке следующих характеристик результатов, ресурсов:

релевантность (актуальность) результатов;

обоснованность (доказательность) запланированных результатов и ресурсов;

согласованность деятельности объектов аудита;

охват (масштаб) результатов;

устойчивость результатов.

При проведении такой оценки рекомендуется уделять внимание не только непосредственным результатам, а в первую очередь конечным результатам и (или) итоговым эффектам от реализации программ (проектов).

Указанные выше характеристики результатов, ресурсов связаны друг с другом. Так, несогласованность деятельности объектов аудита может приводить к неустойчивости результатов, к их неактуальности в целом и т. п.

4.4.3.1. Релевантность (актуальность) результатов характеризует в какой степени полученные от реализации программы (проекта) непосредственные, конечные результаты и (или) итоговые эффекты актуальны для удовлетворения потребностей, интересов и целей выгодоприобретателей, соответствующих сфере реализации программы (проекта), а также сохраняется ли соответствие приоритетам программы (проекта) при изменении обстоятельств.

Так, релевантными (актуальными) можно считать именно те результаты от реализации программы (проекта), которые востребованы выгодоприобретателями, активно ими используются. Указанное может выражаться, например, в степени загрузки, посещаемости построенных (отремонтированных, реконструированных) объектов капитального строительства, востребованности мер государственной поддержки и пр.

ПРИМЕР 1

В рамках реализации проекта по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот в некоторых муниципальных образованиях установлены случаи приобретения непригодных для проживания (в аварийном состоянии) жилых помещений для детей-сирот (*неактуальность результатов*).

ПРИМЕР 2

По данным проведенных социологических исследований выявлено, что транспортная доступность выделяемых под жилищное строительство многодетным семьям земель оказалась неудовлетворительной, земельный участок удален от актуальных для семей объектов инфраструктуры (школ, поликлиник, магазинов) и т. д. (*неактуальность результатов*).

В итоге результатами указанных мероприятий преимущественно воспользовались наиболее состоятельные, социально адаптированные семьи, имеющие собственный автотранспорт, а также средства и навыки для организации строительства. Большинство многодетных семей было вынуждено продавать выделенные им участки. По экспертным

данным, до стадии завершения строительства в среднем по стране дошли не более 10 % семей. Следовательно, цель обеспечения многодетных семей жильем достигнута не была, в особенности острой проблема оказалась для неполных, малоимущих семей, испытывающих сложности с социальной адаптацией. Одновременно с этим за счет бюджетных средств были понесены затраты на газификацию и прокладку дорог к участкам, которыми наиболее уязвимые многодетные семьи так и не воспользовались (*недостаточный охват конечными результатами выгодоприобретателей*).

4.4.3.2. Обоснованность (доказательность) запланированных результатов и ресурсов характеризует в какой степени и каким образом обоснованы достижение запланированных результатов и использование соответствующих ресурсов на реализацию программы (проекта).

Так, например, обоснованность запланированных результатов программы (проекта) может подтверждать их соответствие тем или иным нормам, нормативам (например, в части закупок товаров, работ, услуг, установленным в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ требованиям к количеству, потребительским свойствами и иным характеристикам закупаемых товаров, работ, услуг), обоснованность использования ресурсов – финансово-экономические обоснования, формируемые при наличии требований.

ПРИМЕР

В ходе аудита установлено, что закупки автотранспорта для административных нужд в рамках комплекса процессных мероприятий осуществлялись с систематическим нарушением правил нормирования в сфере закупок. В результате были приобретены автомобили с избыточными техническими характеристиками, не оправданными функциональным назначением автомобилей, что привело к перерасходу средств федерального бюджета.

4.4.3.3. Согласованность деятельности объектов аудита с точки зрения получения результатов от такой деятельности может характеризоваться с позиции следующих факторов:

внутренней согласованности – в части согласованности деятельности исполнителей и участников программы (проекта) между собой;

внешней согласованности – в части согласованности деятельности исполнителей и участников программы (проекта) с деятельностью исполнителей и участников иных программ (проектов), а также с деятельностью объектов аудита вне рамок программ (проектов).

ПРИМЕР 1

При аудите использования бюджетных средств на строительство городской детской поликлиники в рамках федерального проекта выявлено, что несмотря на ввод поликлиники в эксплуатацию часть оборудования на объекте не используется, так как к нему не подведены инженерные коммуникации *(несогласованность планирования и реализации мероприятий в ходе строительства)*.

ПРИМЕР 2

При аудите использования средств на строительство областного перинатального центра в рамках госпрограммы было выявлено, что корпус центра был фактически построен в конце 2020 года, однако введен в эксплуатацию только в марте 2023 года после оснащения оборудованием *(несогласованность планирования и реализации мероприятий в ходе строительства)*.

ПРИМЕР 3

Было установлено, что в период проведения на территории сквера второго этапа работ по благоустройству, реализуемых в рамках регионального проекта по формированию комфортной городской среды, одновременно на нем велись работы по устройству кабельной линии и освещения. В результате все ранее выполненные работы по озеленению сквера были перекопаны и уничтожены *(несогласованность планирования и организации деятельности различных городских служб)*.

4.4.3.4. Охват (масштаб) результатов характеризует степень распространенности непосредственных, конечных результатов и (или) итоговых эффектов от реализации программы (проекта) с точки зрения территориального охвата, охвата групп выгодоприобретателей.

При анализе степени распространенности непосредственных и конечных результатов программы (проекта) на различные целевые группы (группы выгодоприобретателей) рекомендуется учитывать в том числе следующее:

заложены ли в программу (проект) ограничения по территории действия или целевой группе (группе выгодоприобретателей);

оправданы ли такие ограничения с точки зрения целей и объективных условий реализации программы (проекта);

не носят ли такие ограничения дискриминационного характера.

При этом следует учитывать, что оптимальный охват выгодоприобретателей мерами программ (проектов) должен определяться целями и условиями реализации программ (проектов), в том числе располагаемыми ресурсами.

ПРИМЕР

Выявлено, что в рамках регионального проекта при обеспечении жилыми помещениями детей-сирот темпы обеспечения жилыми помещениями детей-сирот значительно ниже темпов роста численности детей-сирот, включаемых в списки на предоставление жилья *(недостаточный охват результатами мероприятий категории нуждающихся)*.

4.4.3.5. Устойчивость результатов характеризует степень, в которой достигнутые непосредственные, конечные результаты и (или) итоговые эффекты от реализации программы (проекта) делятся (будут длиться) в долгосрочном периоде.

ПРИМЕР

В рамках федерального проекта с использованием средств федерального бюджета был построен объект здравоохранения. Эксплуатация сданного объекта осуществляется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. При этом недостаточное финансирование расходов на эксплуатацию привело к невозможности использования части площадей и оборудования объекта.

Рекомендуется разграничивать устойчивость результатов различных направлений (экономических, социальных и других) государственного воздействия в рамках программ (проектов). Каждое из указанных направлений для оценки устойчивости конечных результатов, итоговых эффектов подлежит отдельному анализу – с учетом целей программы (проекта).

Указанное следует учитывать при формулировании целей, вопросов, разработке критериев аудита эффективности. Так, например, спортивный комплекс, построенный в регионе с суровыми климатическими условиями и требующий с учетом этого значительных расходов на его содержание, может в этой связи не приносить доход от его эксплуатации (экономический аспект). Вместе с тем его эксплуатация позволяет внести вклад в обеспечение охвата людей, регулярно занимающихся спортом (социальный аспект), решая тем самым проблему достижения соответствующего показателя. С учетом указанного при проведении аудита эффективности в отношении эксплуатации данного комплекса, критерий аудита эффективности о превышении доходов от комплекса над расходами на его содержание был бы нецелесообразен.

При оценке устойчивости результатов рекомендуется дифференцированно подходить к определению сроков, в течение которых полученные результаты способны сохраняться с незначительными отклонениями от достигнутого состояния, с учетом характера соответствующих мероприятий, существующих норм, нормативов, определяющих сроки полезного использования (сроки эксплуатации) результатов проектов (программ), сохранения их характеристик.

4.4.4. Аудит эффективности направлен, в первую очередь, на оценку упущенных альтернатив и возможностей, а не только на оценку достижения запланированных результатов программ (проектов).

4.4.4.1. Рекомендуемый подход к выявлению упущенных альтернатив и возможностей при реализации программ (проектов), построенный на основании графических данных, представлен в приложении № 4 к Методическим рекомендациям.

4.4.4.2. Под упущенными альтернативами, возможностями понимаются случаи, когда можно было предпринять дополнительные меры для достижения лучшего конечного результата и (или) итогового эффекта, а также можно было достичь большей результативности или экономности при выборе других способов достижения результата, например:

добиться экономии за счет отказа от закупок путем рационализации использования запасов, за счет сокращения эксплуатационных расходов путем закупки более энергоэффективной техники;

добиться более высокой результативности использования средств субсидий за счет изменения условий их предоставления;

получить экономию за счет централизации закупок товаров или закупить по тем же ценам товары с более высокими качественными или функциональными характеристиками.

ПРИМЕР

По итогам оценки эффективности использования межбюджетных трансфертов, предоставленных из федерального бюджета бюджету Приморского края в рамках проекта развития международного транспортного коридора «Приморье-1» на строительство автомобильной дороги Владивосток-Находка-порт Восточный, было предложено рассмотреть вопрос о реконструкции действующей трассы «Артем-Находка-порт Восточный», которая проходит в непосредственной близости от планируемой трассы, взамен нового строительства. Основанием для такого предложения стали сложный рельеф проектируемой дороги и высокая стоимость строительства. «Оползни на склонах достигают до 10 км в длину, и таких участков много. Проектируемая трасса пересекает 112 водотоков, через которые потребуется возвести как минимум 112 искусственных сооружений. Учитывая предварительную стоимость и протяженность участка (104 км), средняя цена 1 км составляет порядка 2,8 млрд. рублей.». В качестве дополнительных аргументов в пользу отказа от строительства второго участка были приведены:

длительный поиск инвесторов (свыше двух лет) и незначительное влияние новой автотрассы на транзит грузов по территории Российской Федерации.

4.4.4.3. Оценку возможных альтернатив, возможностей рекомендуется осуществлять в том числе с учетом возможного изменения законодательства, иных нормативных правовых актов Российской Федерации и документов (с формулированием соответствующих предложений (рекомендаций), возможности замещения бюджетного финансирования внебюджетным. Предложения в части альтернатив, возможностей могут быть сформулированы в том числе с учетом результатов ранее проведенных Счетной палатой контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

ПРИМЕР 1

Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации предусмотрены средства на строительство новых объектов капитального строительства дошкольного образования. Вместе с тем проблема обеспечения дополнительных мест в дошкольных учреждениях могла бы быть частично решена не за счет строительства новых дорогостоящих объектов, а, например, за счет возможного перепрофилирования площадей, расположенных на первых этажах многоквартирных домов, под детские сады, реставрации (ремонта) уже имеющихся учреждений.

ПРИМЕР 2

При оценке эффективности бюджетных средств, направленных на реализацию мероприятий в сфере благоустройства городской среды, следует учитывать возможность привлечения в такие проекты частных инвестиций и принимать во внимание уже существующие практики и условия по их привлечению.

4.4.5. При проведении аудита программ (проектов) в рамках аудита эффективности отдельное внимание рекомендуется уделять оценке рисков.

С учетом последующего характера аудита эффективности к таким рискам относятся риски, которые могут привести к снижению эффективности в будущем, в том числе к снижению результативности, увеличению затрат ресурсов.

4.4.5.1. К реализации таких рисков в том числе может привести ухудшение характеристик ресурсов, результатов, указанных в пункте 4.4.3 Методических рекомендаций:

- релевантности (актуальности) результатов;
- обоснованности (доказательности) запланированных результатов и ресурсов;
- согласованности деятельности объектов аудита;
- охвата (масштаба) результатов;
- устойчивости результатов.

ПРИМЕР

После введения в эксплуатацию физкультурно-оздоровительного центра в рамках федерального проекта «Развитие физической культуры и массового спорта» на протяжении нескольких месяцев его загрузка сохранялась на уровне ниже 50 %. Невысокая востребованность услуг центра (т. е. проблема с актуальностью (релевантностью) результатов) свидетельствует о рисках низкой загрузки центра на постоянной основе и, как следствие, неэффективной эксплуатации центра в будущем.

4.4.5.2. Оценку рисков и оценку системы управления рисками объекта аудита при проведении аудита программ (проектов) в рамках аудита эффективности рекомендуется осуществлять с учетом положений Методических рекомендаций по оценке рисков при проведении аудита эффективности, утвержденных Коллегией Счетной палаты (протокол от 19 июля 2022 г. № 49К (1574)).

4.4.5.3. Отдельное внимание рекомендуется уделять качеству оценки рисков со стороны исполнителей и участников проектов, с учетом процедур оценки рисков, определенных в Единых методических рекомендациях по проектной деятельности (сравнение оценки рисков и системы управления рисками объекта аудита с фактическими проблемами достижения значений результатов (мероприятий) и показателей проектов).

ПРИМЕР

Выявлено, что в рамках мониторинга реализации федерального проекта «Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям» на протяжении 2023 года в соответствующих информационных системах не представлялась информация о наличии рисков достижения результата (мероприятия) «Увеличена доля детей в возрасте 0–17 лет, охваченных профилактическими осмотрами». Вместе с тем по итогам 2023 года было выявлено достижение значения указанного результата (мероприятия) по Российской Федерации в целом – за счет перевыполнения значений в одних субъектах Российской Федерации при одновременном недостижении плановых значений в других субъектах Российской Федерации. Таким образом, имеются недостатки в существующих процедурах оценки рисков со стороны ответственного исполнителя за реализацию указанного результата (мероприятия) федерального проекта.

4.5. Особенности формулирования выводов, подготовки требований, предложений (рекомендаций) при организации и проведении аудита программ (проектов) в рамках аудита эффективности

4.5.1. На заключительном этапе мероприятия по аудиту программ (проектов) с применением аудита эффективности по каждой цели аудита эффективности формулируется вывод об эффективности (экономности и (или) результативности) использования ресурсов и иные выводы, определяются причины и условия неэффективного (неэкономного, нерезультативного) использования ресурсов, подготавливаются соответствующие требования, предложения (рекомендации).

4.5.2. Не рекомендуется формирование выводов о невозможности оценить эффективность, например, в связи с непредоставлением объектом аудита данных, что не позволило сравнить факты с разработанными критериями аудита эффективности.

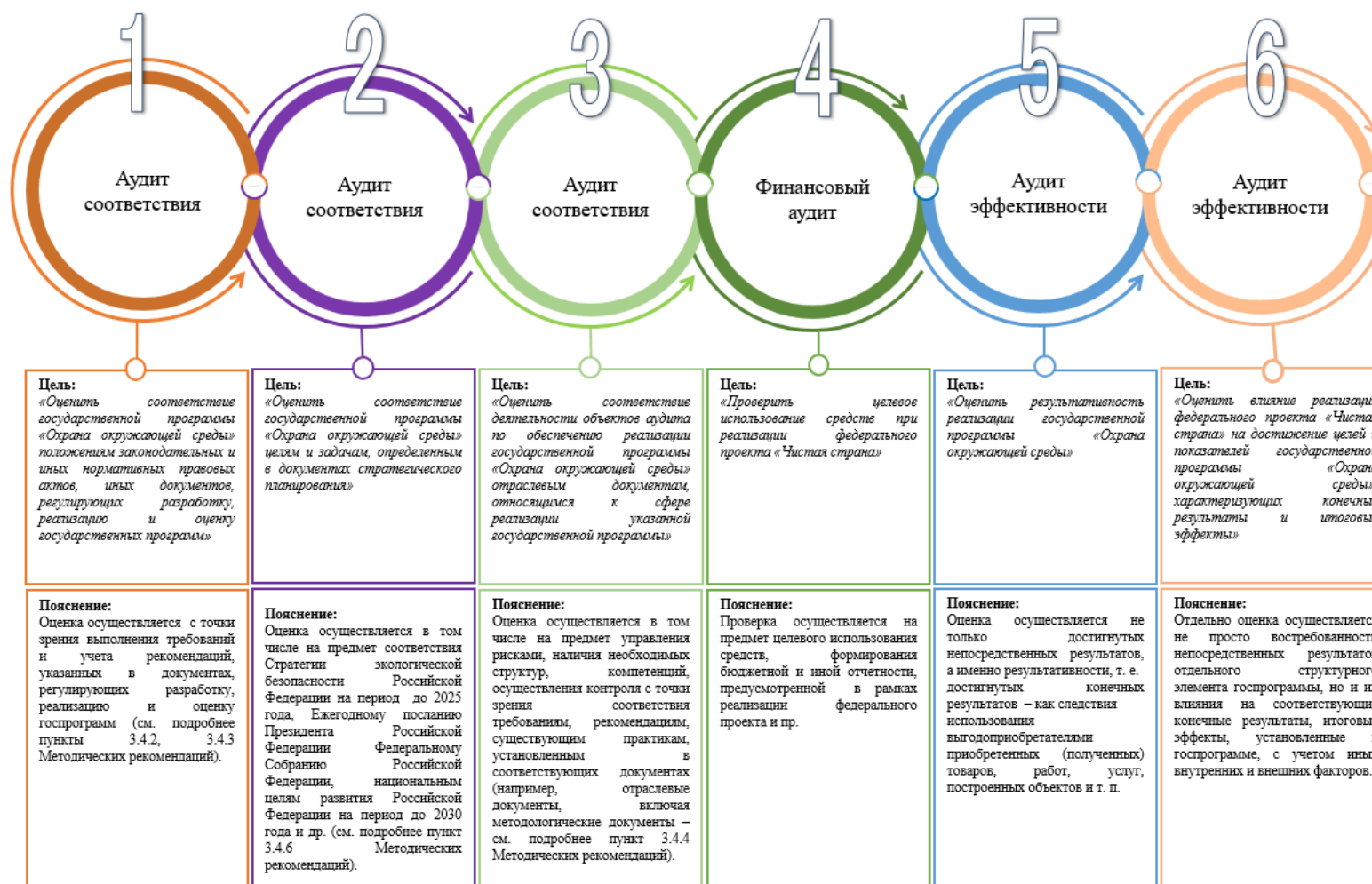
При невозможности получения и анализа данных, наличия иных причин, препятствующих проведению аудита эффективности и сравнению фактов с разработанными критериями аудита эффективности, до заключительного этапа проведения мероприятия рекомендуется, например, разработать иные критерии аудита эффективности, скорректировать цель,

т. е. внести соответствующие изменения в программу проведения контрольного или экспертно-аналитического мероприятия, в том числе отказаться от проведения аудита эффективности программы (проекта).

4.5.3. Следует обратить внимание на возможность формулирования различных видов выводов по итогам проведения аудита эффективности. Так, в соответствии с СГА 104 если не выполнена часть критериев аудита эффективности может быть сформулирован вывод о недостаточной, неполной эффективности, результативности реализации программы (проекта) не в полной мере и т. п.

Приложение № 1
к Методическим рекомендациям по проведению
аудита государственных программ Российской
Федерации, реализации национальных проектов
(программ) и федеральных проектов

Пример комбинации целей по нескольким видам аудита в рамках аудита программ (проектов)



Приложение № 2
к Методическим рекомендациям по проведению
аудита государственных программ Российской
Федерации, реализации национальных проектов
(программ) и федеральных проектов

**Примерный рекомендуемый перечень источников данных для сбора и анализа отдельных данных
в отношении программ (проектов)**

№	Наименование данных	Источник данных
1	Нормативные правовые акты об утверждении государственных программ Российской Федерации (далее – госпрограммы)	Справочно-правовые системы КонсультантПлюс, Гарант, иные
2	Паспорта госпрограмм, комплексов процессных мероприятий, ведомственных проектов, являющихся структурными элементами госпрограмм (включая плановые сведения о показателях, результатах (мероприятиях), финансовом обеспечении и пр.), запросы на изменение паспортов	<p>Подсистема управления государственными программами ГИИС «Электронный бюджет» (обеспечена версионность паспортов, актуальных на ту или иную дату)</p> <p>Сведения о финансовом обеспечении в части расходов федерального бюджета содержатся также в подсистеме бюджетного планирования ГИИС «Электронный бюджет» (сведения о сводной бюджетной росписи федерального бюджета, лимитах бюджетных обязательств и пр. в разрезе кодов бюджетной классификации расходов бюджетов по состоянию на требуемую дату)</p> <p>Сбор и обработка информации и данных о госпрограммах производится в государственной автоматизированной информационной системе «Управление» (далее – ГАИС)</p>

№	Наименование данных	Источник данных
		«Управление») (по мере ввода в эксплуатацию соответствующих компонентов и модулей согласно положениям постановления Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации»)
3	Паспорта национальных проектов, федеральных проектов (включая плановые сведения о показателях, результатах (мероприятиях), финансовом обеспечении и пр.), запросы на изменение паспортов	<p>Подсистема управления национальными проектами ГИИС «Электронный бюджет» (обеспечена версионность паспортов, актуальных на ту или иную дату)</p> <p>Сведения о финансовом обеспечении в части расходов федерального бюджета содержатся также в подсистеме бюджетного планирования ГИИС «Электронный бюджет» (сведения о сводной бюджетной росписи федерального бюджета, лимитах бюджетных обязательств и пр. в разрезе кодов бюджетной классификации расходов бюджетов по состоянию на требуемую дату)</p> <p>Цифровой сервис Счетной палаты Российской Федерации «Национальные проекты»</p>
4	Отчеты о ходе реализации госпрограмм, комплексов процессных мероприятий, ведомственных проектов, являющихся структурными элементами госпрограмм, включая информацию о выполнении показателей, результатов (мероприятий), фактическом финансовом обеспечении и пр.	<p>Подсистема управления государственными программами ГИИС «Электронный бюджет»</p> <p>Годовые отчеты (уточненные годовые отчеты) о ходе реализации госпрограмм также размещаются на официальных сайтах ответственных исполнителей госпрограмм</p> <p>Анализ реализации и оценка эффективности госпрограмм</p>

№	Наименование данных	Источник данных
		<p>производится также в ГАИС «Управление» (по мере ввода в эксплуатацию соответствующих компонентов и модулей согласно положениям постановления Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации»)</p> <p>Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС), которая содержит в том числе фактические значения показателей официального статистического учета в рамках реализации Федерального плана статистических работ</p>
5	Отчеты о ходе реализации национальных проектов, федеральных проектов, включая информацию о выполнении показателей, результатов (мероприятий), фактическом финансовом обеспечении и пр.	<p>Подсистема управления национальными проектами ГИИС «Электронный бюджет»</p> <p>Цифровой сервис Счетной палаты Российской Федерации «Национальные проекты»</p>
6	Сводные годовые доклады о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации	Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности (АСОЗД) (в материалах к проекту федерального закона об исполнении федерального бюджета за соответствующий отчетный год)
7	Правила предоставления из федерального бюджета межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации, субсидий юридическим лицам, утверждаемые нормативными правовыми актами	Справочно-правовые системы КонсультантПлюс, Гарант, иные

№	Наименование данных	Источник данных
8	Сведения о соответствующих соглашениях, заключаемых в связи с предоставлением из федерального бюджета межбюджетных трансфертов, субсидий юридическим лицам	Подсистема бюджетного планирования ГИИС «Электронный бюджет»
9	Сведения о соглашениях, не содержащих финансовых обязательств, заключаемых с субъектами Российской Федерации в связи с реализацией федеральных проектов, госпрограмм	Подсистема бюджетного планирования ГИИС «Электронный бюджет»
10	Сведения о дебиторской и кредиторской задолженностях	Прикладной программный комплекс аналитических и сводных отчетов по результатам ревизии исполнения бюджета (далее – ППК ПОЛИГОН-СП) Подсистема учета и отчетности (ПУиО) ГИИС «Электронный бюджет»
11	Сведения об изменении сводной бюджетной росписи федерального бюджета и лимитов бюджетных обязательств на финансовый год и плановый период	ППК ПОЛИГОН-СП Подсистема бюджетного планирования ГИИС «Электронный бюджет»

Приложение № 3
к Методическим рекомендациям по
проведению аудита государственных программ
Российской Федерации, реализации
национальных проектов (программ)
и федеральных проектов

**Перечень основных документов, регулирующих разработку, реализацию и
оценку программ (проектов), на соответствие которым рекомендуется
проводить оценку**

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

АКТЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации».

Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

АКТЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Приказ Минэкономразвития России от 17 августа 2021 г. № 500 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

Приказ Минфина России от 14 апреля 2023 г. № 46н «Об утверждении Порядка присвоения уникального кода мероприятия (результата) структурного элемента государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации».

Приказ Минфина России № 48н, Минэкономразвития России № 249 от 14 апреля 2023 г. «Об утверждении Порядка формирования и ведения

справочника мероприятий (результатов) структурных элементов государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации».

ИНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

Единые методические рекомендации по проектной деятельности (доведены письмом Аппарата Правительства Российской Федерации от 1 июля 2022 г. № П6-53625, размещены на официальном сайте государственной автоматизированной информационной системы «Управление» <https://gasu.gov.ru/documents?folderId=12689>).

Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 71136–2023 «Национальные цели развития, национальные проекты (программы) и государственные программы Российской Федерации. Методики расчета показателей. Общие положения и требования к применяемым при расчетах данным».

Приложение № 4
к Методическим рекомендациям по
проведению аудита государственных программ
Российской Федерации, реализации
национальных проектов (программ)
и федеральных проектов

**Рекомендуемый подход к выявлению упущенных альтернатив и
возможностей при реализации программ (проектов), построенный на
основании графических данных**

Рекомендуемым графическим подходом к выявлению эффективного аналога (альтернативы), а также к оценке возможной экономии и потенциального роста результата при использовании тех же ресурсов является построение так называемой огибающей границы результатов и ресурсов.

Программы (проекты) с сопоставимыми характеристиками могут быть представлены в пространстве достигнутых результатов и использованных ресурсов (рисунок 1). Эффективным признается такая программа (проект), соотношение результатов и ресурсов по которой не ниже соотношения результатов и ресурсов у любой другой программы (проекта) (аналогичной и (или) признанной эффективной) или среднего значения соотношения результатов и ресурсов у любых других таких программ (проектов). В противном случае программа (проект) признается сравнительно неэффективной. Например, на рисунке 1 можно видеть, что проект «Д» не является эффективным, поскольку соотношение результатов и ресурсов при его реализации ниже, чем среднее значение этого соотношения у проектов «Б» и «В», которые сопоставимы с проектом «Д» по своим характеристикам.

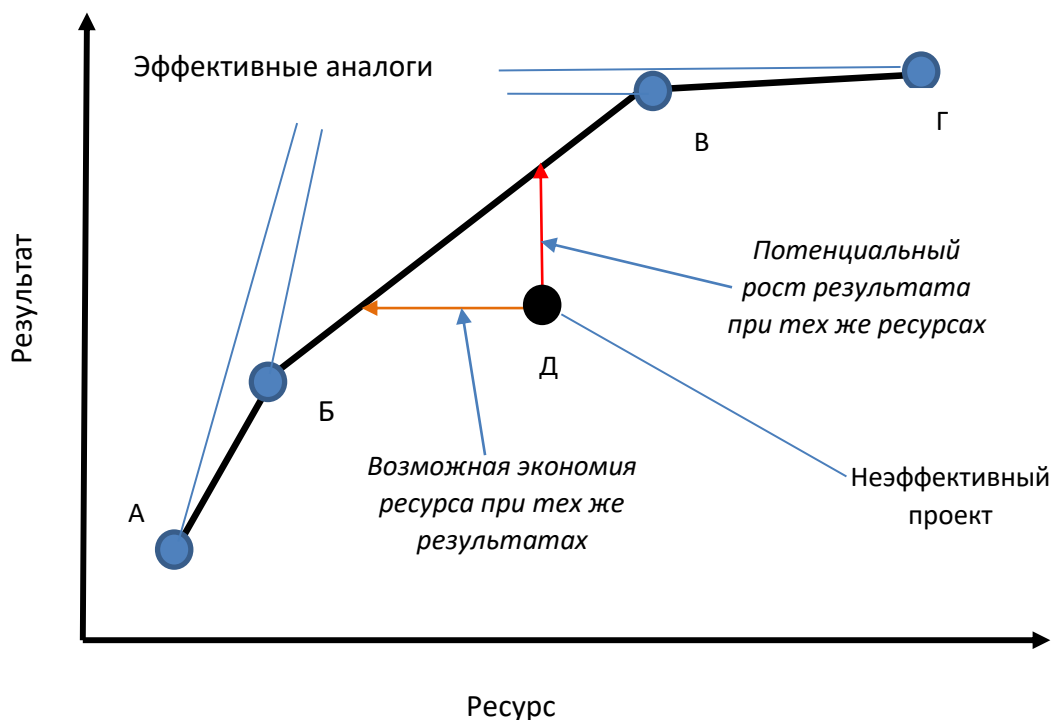


Рисунок 1. Определение эффективных проектов, оценка возможной экономии и потенциального роста результата на основе подхода построения огибающей границы

Линия, соединяющая точки «Б» и «В» (как ближайшие проекты-аналоги), является эффективной границей (огибающей границей) и показывает, каким могло бы быть соотношение результатов и ресурсов для проекта «Д», если бы он реализовывался с учетом решений, близких к реализации проектов «Б» и «В». Расстояние от точки «Д» до огибающей границы по горизонтали показывает, сколько можно было бы сэкономить ресурсов при том же результате, что и в проекте «Д». Расстояние от точки «Д» до огибающей границы по вертикали показывает, сколько можно было бы получить дополнительно результатов при тех же объемах использованных ресурсов, что и в проекте «Д».