**Доклад**

**Совершенствование внешнего государственного финансового контроля Контрольно-счетной палатой города Севастополя в условиях изменения действующего законодательства и направлений его развития, определяемых высшим органом внешнего государственного финансового аудита (контроля) – Счетной палатой РФ**

Уважаемые участники семинара – совещания!

Тема нашего совещания – основные направления совершенствования и развития внешнего финансового контроля - интересна и актуальна для государственных аудиторов, поскольку на современном этапе внешний государственный и муниципальный финансовый аудит (контроль) превращается в мощный управленческий ресурс, и это тесно связано с изменением статуса аудиторов, концентрации их усилий не на работе с последствиями, а на изучении рисков. СЛАЙД

Необходимость построения эффективной и многофункциональной системы государственного и муниципального финансового аудита и контроля обусловлена недостаточно разработанной методологической базой для развития, в том числе для реализации органами внешнего государственного и муниципального финансового контроля новых форм проведения мероприятий, использование и применение актуальных методов и инструментов для получения аудиторских доказательств.

Сегодняшняя повестка государственных аудиторов и представителей научного сообщества посвящена обсуждению того, как способствовать развитию государственного и муниципального аудита в эпоху быстрых технологических изменений и необходимости построения государственной политики для достижения целей Устойчивого развития территорий на период до 2030 г., определенных странами – членами ООН. Также перед аудиторами по-прежнему стоят острые вопросы эффективного и результативного управления государством и муниципальными ресурсами, а также решения сложностей государственного (муниципального) управления, благодаря которому достигаются цели выполнения программ, совершается реализация политики и стратегии, которые согласованы на национальном уровне.

Следуя общей парадигме развития государственного аудита, актуальной для обсуждения является тема широкого применения контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальными контрольно-счетными органами новых видов аудита и методов получения аудиторских доказательств, результатами которых будут являться интересные, доказанные и системные выводы. Речь идет, прежде всего, о стратегическом аудите как новом, перспективном направлении развития ВГФК и ВМФК.

Представляется, что на сегодняшний день ни один КСО субъектов РФ не проводит полноценный стратегический аудит. Речь может идти только об отдельных его элементах, используемых при оценке существующих или предполагаемых показателей и критериев достижения тех или иных управленческих целей и задач. Прежде всего при проведении экспертизы проектов государственных программ и вносимых в них изменений, при проведении аудита эффективности исполнения данных программ. Доля стратегического аудита в портфеле высшего органа государственного аудита РФ на 2021 г. также пока небольшая – 25%, планируется увеличение до 40%.

Между тем стратегический аудит предоставляет возможность оценить риски достижения стратегических целей, предусмотренных программами, что является одной из целей стратегического аудита, то есть позволяет оценить влияние неопределенности на достижение стратегических целей государства в целом, его субъектов и муниципальных образований в отдельности.

СЛАЙД

Также интересным к обсуждению, с точки зрения совершенствования методологии ВГФК, является использование государственными аудиторами для получения аудиторских доказательства различных методов анализа применительно к предмету аудита и контроля, таких как факторный анализ, финансовый анализ, метод оценки материальности и реальности рисков, стратегический анализ, метод экспертных оценок, построение логических моделей.

Мы с вами помним, что аудиторские доказательства – это фактические данные и информация, собранные КСО в соответствии с установленными критериями оценки, на основе которых формируются заключения, выводы и рекомендации. Аудиторские доказательства в своей совокупности должны быть надлежащими и достаточными, чтобы выводы по итогам мероприятия были правомочными и обоснованными. Также аудиторские доказательства должны быть достоверны, т.е. на столько точны, чтобы выводы не вызывали сомнений. Такие выводы относительно доказательств определяются на основе нашего профессионального суждения.

Согласно данным региональных контрольно-счетных органов ЮФО, за период 2015-2020гг. финансовый анализ применялся в качестве способа получения аудиторских доказательств шестью контрольно-счетными органами, стратегический анализ – одним контрольно-счетным органом.

СЛАЙД

В своем докладе я хочу поделиться опытом применения КСП г. Севастополя финансового и стратегического анализов для получения аудиторских доказательств на примере завершенного в 2021г. контрольного мероприятия «Проверка результативности реализации комплекса мероприятий в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, а также ликвидации объектов накопленного вреда в 2019 году и истекшем периоде 2020 года».

Использование этих методов позволило соблюсти перечисленные общие требования и принципы при сборе аудиторских доказательств, а также сделать доказанные, обоснованные выводы и сформулировать предложения объектам контроля.

Следует отметить, что при проведении данного мероприятия использован опыт и выводы Счетной палаты РФ, полученные в ходе изучения итогов мероприятия «Анализ создания и эксплуатации федеральных государственных информационных систем в области экологической безопасности и охраны окружающей среды в 2015–2020 годах». Данное экспертно-аналитическое мероприятие, проведено в виде стратегического аудита, в рамках которого осуществлен анализ достижения стратегических целей с использованием инструментов государственных информационных систем в сфере экологической безопасности и охраны окружающей среды с применением метода анализа факторов, влияющих на экологическую безопасность РФ (PESTEL-анализа), качественной оценки рисков с привлечением экспертов, а также оценки вероятности и материальности рисков недостижения поставленных стратегических целей.

Перед вами на слайде выводы, полученные должностными лицами КСП г. Севастополя методом документальной проверки, и с применением финансового анализа. Как вы видите, выводы с применением первого метода полностью подтверждаются выводами с применением второго метода, что исключило риски субъективности выводов, их недоказанность и возможные возражения со стороны объектов контроля. КСП г. Севастополя внесено представление в адрес объектов контроля, в том числе принят на контроль вопрос разработки плана («дорожной карты») по антикризисному управлению организацией, направленному на улучшение ее финансового состояния. К таким антикризисным мерам органом ВГФК отнесены (представлены на слайде):

* перераспределение структуры объема, сбора и вывоза ТКО на территории г. Севастополя за счет увеличения доли оказания услуг с применением техники регионального оператора;
* изменения способа коммерческого учета при расчете с операторами на коммерческий учет исходя из массы ТКО, определенной с использованием средств измерения, установленных на полигоне;
* организация системы управления дебиторской и кредиторской задолженностях на предприятии;

Согласно финансовой модели, построенной аудитором КСП г. Севастополя, реализация указанных мероприятий позволит снизить издержки регионального оператора и предоставит возможность снижения тарифа для населения в диапазоне от 3,9% до 12,9% от утвержденного тарифа на 2021г.

Также в ходе проведения мероприятия для подготовки обоснованных выводов и предложений в адрес высшего должностного лица аудитором проведены SWOT-анализ и PESTEL-анализ.

Выдержка из результатов SWOT-анализа представлена на слайде.

Проведенные виды анализов явились результатом обобщения полученных в ходе контрольного мероприятия данных и доказательств и позволили сформировать слабые и сильные стороны организации оборота ТКО на территории субъекта РФ, возможности снижения негативного воздействия от объектов накопленного вреда, недостатки работы по ликвидации несанкционированных мест складирования отходов жизнедеятельности. Выполненный анализ позволил аудитору и членам Коллегии подготовить обоснованные выводы по наличию «отправных точек», на основании которых должна строиться стратегическая программа организации системы обращения ТКО в регионе (СЛАЙД):

- разработка отдельной государственной программы города Севастополя в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, соответствующей требованиям статьи 13.2 Федерального закона № 89-ФЗ, ГОСТ Р 57701-2017 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Программы в области обращения с твердыми коммунальными отходами», обеспечивающей соблюдение последовательности приоритетов направлений государственной политики в области обращения с отходами, а также направленной на реализацию информационной политики в сфере раздельного накопления и сбора твердых коммунальных отходов, повышение экологической культуры и сознания населения, в том числе путем организации экологического воспитания в дошкольных учебных заведениях, общеобразовательных учебных заведениях, проведения разъяснительной работы среди населения о преимуществах раздельного сбора ТКО, в том числе финансовых, подготовку кадров в сфере обращения с отходами;

- развитие инфраструктуры в сфере обращения с отходами, в том числе путем привлечения частных инвесторов в проекты по созданию комплексов услуг по обращению с отходами;

- развитие рынка вторичных материальных ресурсов, вторичного сырья на территории субъекта РФ;

- создания (внедрения) на территории города Севастополя в рамках проекта «Умный город» автоматизированной системы управления отходами, направленной на повышение эффективности и информационной прозрачности деятельности в сфере обращения с отходами, в том числе с открытым сервисом для контроля жителями вывоза ТКО с контейнерных площадок;

- создание единой региональной информационной системы учета выявляемых, ликвидированных несанкционированных мест размещения отходов на государственных землях (находящихся в собственности города Севастополя, федеральной собственности), в том числе землях городских лесов, землях сельскохозяйственного назначения на территории города Севастополя, с разработкой мобильного приложения, позволяющего заинтересованным лицам в рамках общественного экологического контроля загружать в вышеуказанную информационную систему данные о выявляемых несанкционированных местах размещения отходов и вести мониторинг за их ликвидацией;

- вовлечение населения в осуществление общественного контроля за правилами размещения отходов с помощью интерактивных средств, интернета, в том числе внедрения соревновательного момента среди населения по выявлению несанкционированных мест размещения отходов.

Предпосылками для увеличения доли раздельного сбора отходов в общем объеме является то, что существенная доля населения среднего и старшего возраста имеет советский опыт сбора макулатуры, сдачи стеклянной тары для вторичного использования, а большая часть молодёжи разделяет современные зарубежные тренды ответственного потребления и экологически ответственного поведения.

Трудностями для участия в раздельном сборе отходов является неприспособленность жилых помещений в многоквартирных домах к раздельному сбору отходов; неудобства, связанные с выносом мусора из квартиры к контейнерам (плохая логистика); демотивация, когда раздельно собранный мусор затем сваливается в мусоровоз вперемешку с несортированными отходами, или когда из-за неправильного размещения контейнера для вторсырья в него попадают также и несортированные отходы, включая органические.

Основной задачей при разработке и реализации стратегической программы организации системы обращения ТКО в регионе является обеспечение синхронизации вовлечения населения в раздельный сбор отходов с созданием производств для их утилизации, чтобы темпы развития переработки отходов не отставали от темпов развития их сбора и сортировки. Также важно интенсифицировать разъяснительную работу среди населения, чтобы цели и задачи «мусорной реформы» были поняты и приняты гражданами, иначе их участие во внедрении прогрессивных практик не будет обеспечено.

Оценка факторов, влияющих на ситуацию в сфере обращения с ТКО, была проведена методом PESTEL-анализа (инструмента, предназначенного для выявления политических (Political), экономических (Economical), социальных (Social), технологических (Technological), экологических (Environmental) и юридических (Legal) аспектов внешней среды, так или иначе влияющих на анализируемую проблему или которые могут оказать такое влияние в будущем).

Весь процесс проведения PESTEL – анализа условно можно разбить на следующие этапы СЛАЙД:

1. Определение факторов, которые могут оказать влияние на сложившуюся ситуацию.
2. Сбор информации по динамике и характеру изменения каждого фактора.
3. Анализ значимости и степени влияния каждого фактора.
4. Составление сводной таблицы PESTEL – анализа.

На слайде наиболее значимые факторы, влияющие на достижение целей, в сфере обращения с ТКО в регионе:

* Управленческие решения – 4,7;
* Бюджетная обеспеченность регионов – 4,4;
* Уровень развития технологий – 4,3;
* Уровень информатизации – 4,2;
* Состояние правового поля – 4,2;
* Приоритетность отрасли – 4,1;
* Бюрократия – 4,1;
* Коррупция – 4,1.

СЛАЙД

Данные SWOT- и PESTEL-анализов, а также всего комплекса надлежащих и достаточных аудиторских доказательств позволили по результатам завершения мероприятия внести, в том числе, следующие предложения в адрес Председателя Правительства г. Севастополя и объектов контроля:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Губернатор  | ООО «БГС» | Департамент городского хозяйства города Севастополя |
| * разработка отдельной государственной программы города Севастополя в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, соответствующей требованиям статьи 13.2 Федерального закона №89-ФЗ, ГОСТ Р 57701-2017 «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Программы в области обращения с твердыми коммунальными отходами», обеспечивающей соблюдение последовательности приоритетов направлений государственной политики в области обращения с отходами, а также направленной на реализацию информационной политики в сфере раздельного накопления и сбора твердых коммунальных отходов, повышение экологической культуры и сознания населения, в том числе путем организации экологического воспитания в дошкольных учебных заведениях, общеобразовательных учебных заведениях, подготовку кадров в сфере обращения с отходами.
 | * разработка плана («дорожной карты») по антикризисному управлению организацией, направленному на улучшение финансового состояния предприятия, в том числе снижение показателей оборачиваемости дебиторской задолженности, повышение платежной дисциплины с указанием конкретных мероприятий и сроков их реализации;
 | * разработка форм отчетности, подлежащих предоставлению региональным оператором в Департамент городского хозяйства города Севастополя в соответствии с пунктом 8.1. Соглашения от 14.08.2017 в целях осуществления Департаментом текущего контроля за деятельностью регионального оператора;
 |
| * внедрение на территории города Севастополя международного опыта и лучших практик регионов Российской Федерации при построении системы обращения с отходами, в том числе в сфере экологического контроля
 | - разработка стратегии развития регионального оператора; | * обеспечение проведения инвентаризации мест (площадок) накопления ТКО с целью обеспечения достоверности данных в реестре об их количестве, соответствии их требованиям СанПиН, предъявляемых к местам (площадкам) накопления ТКО;
 |
| * возмещение ООО «БГС» фактически понесенных затрат, недополученных доходов на общую сумму **ММ МММ,М** тыс. руб., в результате выполнения региональным оператором работ по инициативе исполнительных органов государственной власти города Севастополя
 | - разработка нормативно-правового локального акта ООО «БГС», регламентирующего работу с дебиторской задолженностью, в том числе порядок взаимодействия структурных подразделений, сроки передачи документов между подразделениями, ранжирование дебиторской задолженности по срокам возникновения, сумме, по возможности погашения, порядок действий с каждым из видов дебиторской задолженности; | * разработка программных мероприятий, соответствующих требованиям, установленным пунктом 2 статьи 13.2 Федерального закона №89-ФЗ, а именно - мероприятия, направленные на стимулирование строительства объектов, предназначенных для обработки, утилизации, обезвреживания, захоронения отходов, в том числе твердых коммунальных отходов; софинансирование строительства объектов по сбору, транспортированию, обработке и утилизации отходов от использования товаров; стимулирование утилизации отходов; выявление мест несанкционированного размещения отходов; обеспечение доступа к информации в сфере обращения с отходами.
 |
| * поручение исполнительным органам государственной власти города Севастополя, уполномоченным на управление ООО «БГС», совместно с региональным оператором разработать план («дорожную карту») по антикризисному управлению организацией, направленному на улучшение финансового состояния предприятия
 | * изменение способа коммерческого учета при расчетах с операторами за услуги по транспортированию ТКО на коммерческий учет исходя из массы ТКО, определенной с использованием средств измерения, установленных на полигоне
 |  |
| * поручение Департаменту природных ресурсов и экологии города Севастополя, Департаменту городского хозяйства города Севастополя совместно с региональным оператором разработать план («дорожную карту») организации раздельного сбора ТКО на территории города Севастополя
 | * изменение структуры транспортировки ТКО путем увеличения доли оказания услуг с использованием собственной автомобильной техники ООО «БГС» за счет снижения доли или отказа от арендованной техники
 |  |
| * разработка нормативного правового акта, регламентирующего порядок взаимодействия между Департаментом городского хозяйства города Севастополя, внутригородскими муниципальными образованиями, региональным оператором, Севприроднадзором, Россельхознадзором, Департаментом по имущественным и земельным отношениям города Севастополя (выявление фактов загрязнения земель в ходе проведения земельного контроля) при осуществлении мониторинга и ликвидации несанкционированных мест размещения отходов, в том числе строительных
 | * внедрение автоматизированных систем управления ТКО;
 |  |
| * разработка Правительством Севастополя совместно с правоохранительными органами и иными заинтересованными лицами механизма выявления собственников отходов, размещаемых в несанкционированных местах, в том числе с привлечением общественного контроля
 | * принятие мер по возмещению недополученных доходов от использования коммерческой организацией без правовых оснований на безоплатной основе земельного участка на территории полигона «Первомайская балка» ориентировочной площадью М МММ кв.м.
 |  |
| * поручение Департаменту цифрового развития города Севастополя совместно с Департаментом городского хозяйства города Севастополя и региональным оператором создания (внедрения) на территории города Севастополя в рамках проекта «Умный город» автоматизированной системы управления отходами, направленной на повышение эффективности и информационной прозрачности деятельности в сфере обращения с отходами, в том числе с открытым сервисом для контроля жителями вывоза ТКО с контейнерных площадок
 | * принятие мер по разработке совместно с операторами графика вывоза ТКО с указанием временного диапазона
 |  |
| * создание единой региональной информационной системы учета выявляемых, ликвидированных несанкционированных мест размещения отходов на государственных землях (находящихся в собственности города Севастополя, федеральной собственности), в том числе землях городских лесов, землях сельскохозяйственного назначения на территории города Севастополя, с разработкой мобильного приложения, позволяющего заинтересованным лицам в рамках общественного экологического контроля загружать в вышеуказанную информационную систему данные о выявляемых несанкционированных местах размещения отходов и вести мониторинг за их ликвидацией
 |  |  |
| * вовлечение населения в осуществление общественного контроля за правилами размещения отходов с помощью интерактивных средств, интернета, в том числе внедрения соревновательного момента среди населения по выявлению несанкционированных мест размещения отходов
 |  |  |
| * внедрения в контрольную деятельность исполнительных органов государственной власти города Севастополя, ответственных за экологический контроль и соблюдение правил благоустройства, современных методов контроля, в том числе метод дистанционного зондирования земли, что позволит снизить временные и денежные затраты на проведение рейдовых мероприятий и повысить охват исследуемых территорий, что в конечном итоге положительно отразится на эффективности деятельности в сфере экологического контроля, в том числе своевременности выявления вновь возникающих несанкционированных мест размещения отходов
 |  |  |

Слайд.

Представление находится на контроле. Опыт использования таких методов сбора доказательств, продемонстрировавших свою эффективность, будет использован Палатой при дальнейшей работе и рекомендуется к широкому внедрение МКСО.

Спасибо за внимание!