

DOI: 10.26794/2408-9303-2024-11-2-36-48
УДК 351.711(045)
JEL H82

Аудит эффективности использования государственного (муниципального) имущества

И.В. Липатова, Д.В. Антипова
Финансовый университет, Москва, Россия

АННОТАЦИЯ

В статье обсуждается проблема организации и проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в форме аудита эффективности использования государственной (муниципальной) собственности (ГМС). Исследование основывается на рассмотрении структуры государственного (муниципального) имущества, деятельности Счетной палаты РФ, Контрольно-счетной палаты Москвы, а также Федерального агентства по управлению государственным имуществом. Целью исследования является разработка предложений по развитию контрольной и экспертно-аналитической деятельностью в виде аудита эффективности за использованием государственного (муниципального) имущества. В ходе исследования были применены следующие методы научного исследования: синтез, анализ, обобщение, беседа и интервью, сравнение, описание. Авторами статьи предложены контрольные и экспертно-аналитические процедуры в рамках организации и проведения аудита эффективности, проанализированы возможные нарушения, с которыми сталкиваются органы государственного контроля и аудита. В ходе работы выявлены проблемные стороны, связанные как с управлением ГМС и его эксплуатацией, так и с осуществлением аудита эффективности его использования. Результаты в виде рекомендаций относительно решения выявленных проблем могут быть полезны соответствующим подразделениям Счетной палаты и Минфина России: департаменту аудита доходов Счетной палаты и департаменту регулирования имущественных отношений.

Ключевые слова: государственное имущество; государственный аудит; государственная собственность; федеральное имущество; эффективность; управление; Счетная палата

Для цитирования: Липатова И.В., Антипова Д.В. Аудит эффективности использования государственного (муниципального) имущества. *Учет. Анализ. Аудит* = *Accounting. Analysis. Auditing*. 2024;11(2):36-48. DOI: 10.26794/2408-9303-2024-11-2-36-48

ORIGINAL PAPER

Audit of the Efficiency of the Use of State (Municipal) Property

I.V. Lipatova, D.V. Antipova
Financial University Moscow, Russia

ABSTRACT

The article is devoted to the problem of organizing and conducting an audit of the efficiency of use of state (municipal) property. The relevance and expediency of carrying out control and expert-analytical activities in the form of an audit of the efficiency of use of state (municipal) property is substantiated. The methodological basis of the study includes consideration of the structure of state (municipal) property, the activities of the Accounts Chamber of the Russian Federation, the Moscow Chamber of Control and Accounts, as well as the activities of the Federal Agency for State Property Management. The purpose of the study is to develop proposals for the development of control and expert-analytical activities in the form of performance audit of the use of state (municipal) property. In the course of the study the following methods of scientific research were applied: synthesis, analysis, generalisation, conversation and interview, comparison, description. Possible control and expert-analytical procedures within the framework of reporting and performance auditing are presented. The characteristics of possible violations encountered by state control and audit bodies are given. Problematic aspects associated with the management and use of state (municipal) property and with the implementation of an audit of the efficiency of use of state (municipal) property have been identified. As a result of

the analysis of the practice of organizing and conducting an audit of the efficiency of use of state (municipal) property, recommendations regarding the identified problems are presented. The results in the form of recommendations for solving the identified problems can be useful to the relevant departments of the Accounts Chamber and the Ministry of Finance of Russia: the Department of Revenue Audit of the Accounts Chamber and the Department of Regulation of Property Relationships.

Keywords: State property; state audit; federal property; efficiency; control; management; Chamber of Accounts

For citation: Lipatova I.V., Antipova D.V. Audit of the efficiency of the use of state (municipal) property. *Uchet. Analiz. Audit = Accounting. Analysis. Auditing*. 2024;11(2):36-48. (In Russ.). DOI: 10.26794/2408-9303-2024-11-2-36-48

ВВЕДЕНИЕ

В Российской Федерации ведущей формой собственности долгое время оставалась государственная, имевшая наибольший удельный вес. Концентрация имущества в государственной собственности и, как следствие, ограничение правомочий других собственников не дало положительных результатов (существование частной собственности как таковой исключалось).

Впервые полное и четкое определение государственной собственности было дано в ст. 214 ГК Российской Федерации, где говорится, что таковой в РФ признается имущество, принадлежащее (по праву собственности) как государству (федеральная собственность), так и субъектам Российской Федерации — республикам, областям, автономным округам, городам федерального значения и т.д. (собственность субъекта Российской Федерации)¹. Также федеральной собственностью признается земля, природные ресурсы, не находящиеся во владении физических или юридических лиц. В соответствии с Гражданским правом государственное имущество считается собственностью государства как юридического лица. Подобное имущество принято называть казенным или фискальным, так как в гражданском праве государство фигурирует в лице казны или фисков.

Изучением вопросов распоряжения и использования государственного имущества и приватизации занимались такие ученые, как О.И. Короткова, А.Н. Козырин, С.А. Лузан, А.В. Пашенко, Н.И. Глазунова, Т.В. Игнатова, Т.В. Мартыненко, А.А. Ануфриева, Н.С. Девятова, А.А. Михеев, Г.Н. Макарова, О.Г. Седых, А.К. Абрамов, А.В. Радыгин, М.Ю. Чернова, Р.И. Энтов и др.

В настоящее время одной из первостепенных задач, стоящих перед государственными и муниципальными органами власти, является повышение эффективности управления и распоряжения

федеральными и иными ресурсами, под которыми в том числе понимается государственная и муниципальная собственность (ГМС)². Повысить эффективность управления и распоряжения имуществом можно путем проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в виде аудита эффективности, так как именно он показывает, какую выгоду государство получает от эксплуатации своей собственности, а также обосновано ли использование имущества.

Однако в сфере ГМС существует немало проблем, нуждающихся сегодня в незамедлительном решении, а механизмы управления ею требуют развития и совершенствования.

МЕТОДИКА ИССЛЕДОВАНИЯ, РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

1. Содержательные аспекты аудита эффективности в системе управления государственным (муниципальным) имуществом

В настоящее время основным владельцем государственного и муниципального имущества выступает публично-правовое образование; однако заметим, что права собственника от его имени осуществляют органы государственной власти или иные (органы местного самоуправления, юридические лица, а также граждане страны) — в случаях, закрепленных российским законодательством [1].

Исходя из вышесказанного структура имущества, принадлежащего публично-правовым образованиям (ППО), выглядит следующим образом (рис. 1).

Категория «государственное имущество» — один из важнейших ресурсов, которым государство на-

¹ ГК РФ, Ст. 214. Право государственной собственности. URL: <https://base.garant.ru/10164072>

² В рамках данной статьи под термином «государственное (муниципальное) имущество» нами понимаются различные активы, принадлежащие государству на федеральном или муниципальном уровне. В данном случае речь идет о зданиях, транспортных средствах, земельных участках, оборудовании, интеллектуальной собственности и других материальных и нематериальных активах, контролируемых государственными органами или органами местного самоуправления.

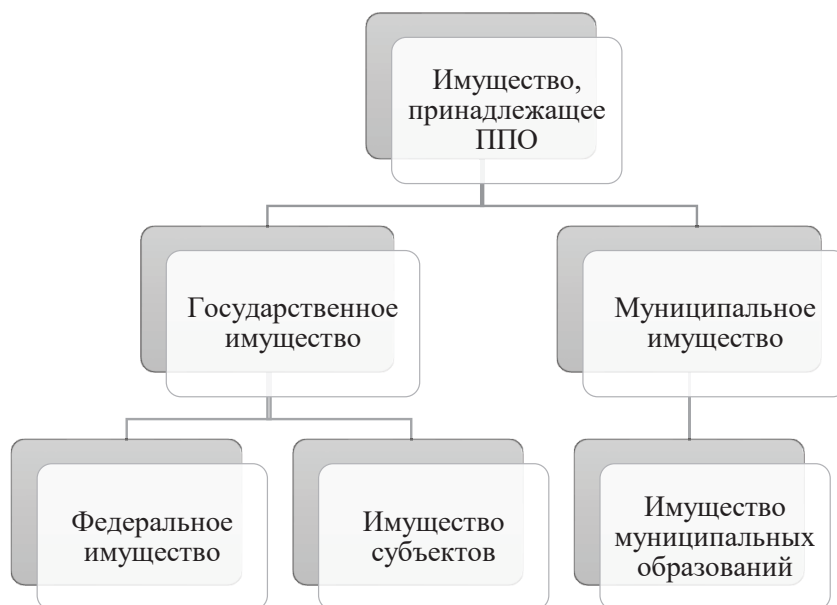


Рис. 1 / Fig. 1. Структура имущества, принадлежащего публично-правовым образованиям /
The structure of property belonging to public legal entities

Источник / Source: разработано авторами / developed by the authors.

деляет органы публичного управления различных уровней. В случае передачи данного ресурса юридическим и физическим лицам в оперативное управление или на правах хозяйственной собственности можно говорить о том, что государственное имущество закреплено за государственными предприятиями и учреждениями. Иное имущество образует государственную казну или казну субъекта; согласно ст. 214 ГК РФ, это временное состояние имущества, используемого в целях реализации государственных функций [2]. Его структура показана на рис. 2.

В целом же имущество можно классифицировать как актив, принадлежащий какому-либо субъекту экономики. Согласно приказу Минфина РФ от 31.12.2016 № 256н³ (далее — СГС «Концептуальные основы») активы делятся на финансовые и нефинансовые. Их описание содержится в приказе Минфина России от 01.12.2010 № 157⁴, а также в приказах,

посвященных бюджетному и казначейскому учетам, учету в бюджетных и автономных учреждениях; следовательно, структура государственных активов представляется в виде двух взаимосвязанных объектов (рис. 3).

Данные о результатах использования и распоряжения собственностью служат необходимой информационной базой. В данном случае речь идет об учете, который осуществляют Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (далее — Росимущество) и его территориальные органы.

На Росимущество возложены определенные полномочия, в числе которых⁵:

- ведение реестра федерального имущества;
- управление федеральным имуществом;
- организация продажи приватизируемого федерального имущества;
- вовлечение в оборот имущества казны;
- ведение учета имущества;
- организация учета конфискованного имущества, его хранение, реализация и экспертиза;
- проведение исследований использования имущества и защита интересов государства;

³ Приказ Минфина России от 31.12.2016 № 256н «Об утверждении федерального стандарта бухгалтерского учета для организаций государственного сектора «Концептуальные основы бухгалтерского учета и отчетности. организаций государственного сектора»» (с изм. и дополн.). URL: <https://base.garant.ru/71586636/?ysclid=lweqs5fgtd574087991>

⁴ Приказ Минфина РФ от 01.12.2010 № 157н «Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных)

учреждений и Инструкции по его применению» (с изм. и дополн.). URL: <https://base.garant.ru/12180849/>

⁵ Росимущество (официальный сайт). URL: <https://rosim.gov.ru/activities>

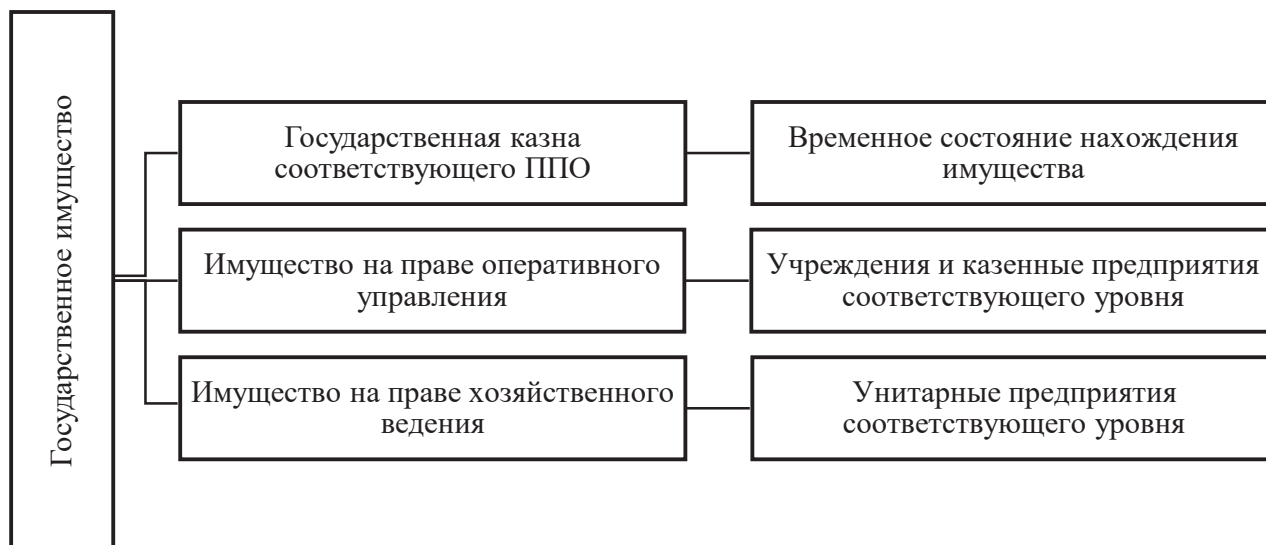


Рис. 2 / Fig. 2. Структура государственного имущества / The structure of state property

Источник / Source: разработано авторами / developed by the authors.

Нефинансовые активы	Финансовые активы
<ul style="list-style-type: none"> • Основные средства • Нематериальные активы • Непроизводственные активы • Амортизация • Материальные запасы • Вложения в нефинансовые активы • Нефинансовые активы в пути • Нефинансовые активы имущества казны • Затраты на изготовление готовой продукции, выполнение работ, услуг • Затраты на биотрансформацию • Права пользования активами • Биологические активы • Обесценение нефинансовых активов 	<ul style="list-style-type: none"> • Денежные средства учреждения • Средства на счетах бюджета • Средства на счетах органа, осуществляющего кассовое обслуживание • Финансовые вложения • Расчеты по доходам • Расчеты по выданным авансам • Расчеты по кредитам, займам (ссудам) • Расчеты с подотчетными лицами • Расчеты по ущербу и иным доходам • Прочие расчеты с дебиторами • Внутренние расчеты по поступлениям • Внутренние расчеты по выбытиям • Вложения в финансовые активы

Рис. 3 / Fig. 3. Структура государственных активов / The structure of state assets

Источник / Source: разработано авторами / developed by the authors.

• распоряжение имуществом федеральных унитарных государственных предприятий (далее — ФГУП).

Заметим, что при эксплуатации государственного (муниципального) имущества, субъект, согласно СГС «Концептуальные основы», обязан вести бухгалтерский учет так, чтобы обеспечить формирование достоверной информации о нали-

чии и фактах использования данного имущества, служащей фундаментом эффективного управления им и основой для проведения аудита. Согласно стандарту внешнего государственного аудита (контроля) СГА 104 «Аудит эффективности» (далее — СГА 104) — это вид внешнего государственного аудита (контроля), целью которого является определение эффективности использования государствен-

ных ресурсов, которые были получены объектами аудита⁶. В процессе управления государственным (муниципальным) имуществом важно добиться эффекта, который отражает степень достижения установленных целей и показателей в качественном и количественном выражении.

Понятие эффективности включает в себя такие элементы, как экономность и результативность [3], а также продуктивность, и, по мнению многих современных исследователей, в равной степени их определяет [4]. В связи с этим отметим, что в зависимости от того, какие эффекты будут получены (экономические или социальные) для разных пользователей государственного (муниципального) имущества подбирается ряд показателей на базе таких общеустановленных принципов, как единство, стандартизация и неизменность в отчетном периоде [5].

Методологическую базу аудита эффективности также составляют международные стандарты, наиболее значимыми из которых являются:

- стандарт для высших органов аудита ISSAI 100 «Основополагающие принципы аудита государственного сектора», помогающий обеспечить качество и надежность аудиторской деятельности в государственном секторе и способствующий повышению доверия к результатам аудита⁷;
- стандарт для высших органов аудита ISSAI 300 «Основополагающие принципы аудита эффективности», устанавливающий основные принципы, которые должны соблюдаться высшими органами аудита для обеспечения эффективности и качества проводимых ими аудиторских проверок⁸;
- стандарт для высших органов аудита ISSAI 3000 «Аудит эффективности», который устанавливает принципы, стандарты и процедуры, которые должны быть учтены высшими органами аудита (например, Верховными палатами счетов) при проведении аудита эффективности⁹.

⁶ Стандарт внешнего государственного аудита (контроля) СГА 104 «Аудит эффективности» (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 09.02.2021 № 2ПК). URL: <https://base.garant.ru/400372541/>

⁷ International Standard for Supreme Audit Institutions ISSAI 100 “Fundamental Principles of Public Sector Auditing”. URL: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-100.pdf>

⁸ International Standard for Supreme Audit Institutions ISSAI 300 “Fundamental Principles of Performance Auditing”. URL: <https://www.vrribh.ba/wp-content/uploads/2020/12/ISSAI-300.pdf>

⁹ International Standard for Supreme Audit Institutions ISSAI 3000 “Performance Audit”. URL: <https://images.jota.info/>

2. Международная практика оценки эффективности использования государственного (муниципального) имущества

В международной практике аудит эффективно-сти имеет особый статус в системе государственного аудита — особенно это относится к странам с развитой экономикой (таким как Канада, Германия, США, Китай, Великобритания). Подчеркнем, что за рубежом организация и проведение аудита эффективности зависит от многих аспектов, в том числе исторических и политических традиций, национального законодательства, формы государственного управления и др. [6]. Мировой опыт применения данного вида аудита свидетельствует о том, что его влияние на качество управления государственными ресурсами не только неоспоримо, но зачастую способствует повышению ответственности, транспарентности и подотчетности деятельности как объектов аудита, так и органов исполнительной власти [7].

Общеизвестным считается факт, что Федеративная Республика Германия имеет схожую с Российской Федерацией политическую и экономическую структуру, поэтому важно обратиться к опыту этой страны. Три уровня власти Германии: федерация, федеральные земли, общины — тождественны и сопоставимы с уровнями власти России, которыми являются федерация, ее субъекты и муниципальные образования. Управление бюджетом (включая его особые активы и операции, а также экономику в целом) на основании Федерального бюджетного кодекса Германии осуществляет высший федеральный орган власти — Bundesrechnungshof, что переводится как «Федеральный счетный двор» или, иначе говоря, — Счетная палата. Это независимое ведомство финансового контроля, в полномочия которого входит предоставление рекомендаций однопалатному органу народного представительства (нем. Bundestag), федеральному совету (нем. Bundesrat), а также отдельным министерствам после проведенного аудита, в том числе аудита эффективности [8].

На официальном сайте Счетной палаты страны представлены правовые основы: раскрывается информация об объектах аудита, его порядке, методах и видах, но при этом отсутствуют сведения относительно проведения аудита эффективности управления и использования государственного

[wp-content/uploads/2022/08/issai-3000-performance-audit-standard.pdf](https://www.issai.org/wp-content/uploads/2022/08/issai-3000-performance-audit-standard.pdf)

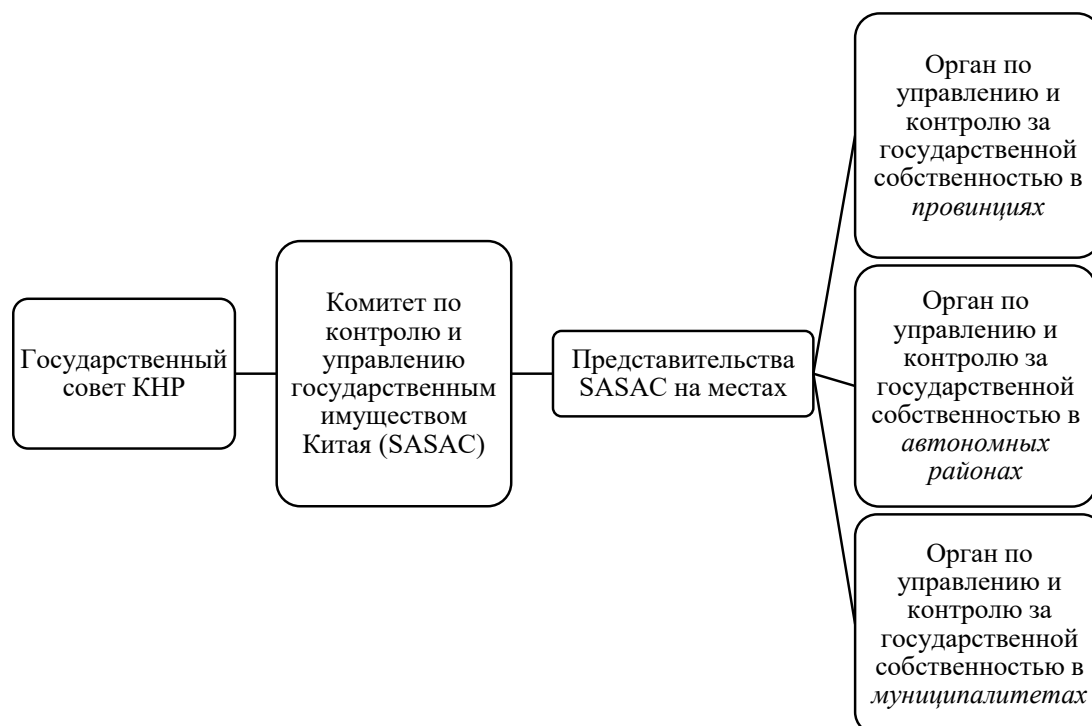


Рис. 4 / Fig. 4. Структура Комитета по контролю и управлению государственным имуществом Китая (SASAC) / Structure of the State Property Control and Management Committee of China (SASAC)

Источник / Source: разработано авторами на основе [11] / developed by the authors based on [11].

имущества¹⁰. Отсутствие детализации можно объяснить влиянием глобализации, что позволяет Германии не утверждать специальные стандарты и/или методические рекомендации; глобализация заключается в том, что Счетная палата страны сотрудничает с аналогичными органами ЕС и других государств, применяя их результативный опыт. Отметим, что большинство европейских стран опираются на Стандарты INTOSAI, упомянутые ранее [9].

Государственный аудит (в том числе и аудит эффективности) в России осуществляется также в соответствии со стандартами INTOSAI. Однако о сотрудничестве со Счетными палатами других государств и Европейской счетной палатой в современных реалиях говорить сложно, и на практике такое взаимодействие, скорее всего, в ближайшей перспективе реализовано не будет. Поэтому, несмотря на схожую территориальную структуру стран и результативность опыта Германии в рамках аудита эффективности государственных ресурсов, России эта существующая практика в настоящий момент не подходит.

В ходе анализа опыта Китайской Народной Республики (КНР) отмечено, что территориальные устройства этой страны и России совершенно разные. Китай является унитарным государством, а Россия — федерацией. В Китае нет как таковой Счетной палаты, однако существует Комитет по контролю и управлению государственным имуществом (далее — Комитет). Стоит отметить, что данный орган, в отличие от Счетной палаты Российской Федерации, не является независимым, а подотчетен Государственному совету КНР [10].

На официальном сайте Комитета размещен документ относительно надзора и управления государственными активами, утверждаемый Госсоветом КНР и называемый «Временные правила». В нем содержится информация об органах контроля и надзора за государственными активами, а также перечень того, что входит в данную категорию. Так, к государственным активам относятся все имущество, принадлежащее КНР, в том числе государственные инвестиции и созданные на их основе акции и иные ценные бумаги страны. Такая трактовка схожа с представленными в Стандарте внешнего государственного аудита (контроля) 103 «Финансовый аудит» Счетной палаты РФ аспектами категории «государственная собственность» [8].

¹⁰ Счетная палата Германии (официальный сайт). URL: <https://www.bundesrechnungshof.de>

Следует обратить внимание на то, что «Временные правила» предполагают создание в провинциях, автономных районах и муниципалитетах Комитета по управлению и контролю за государственной собственностью — Структура этого органа представлена на *рис. 4*.

Важным полномочием Комитета является самостоятельная разработка законодательных актов, распоряжений, методических рекомендаций, регулирующих управление и эффективность использования государственного имущества; Комитет контролирует сохранение активов, их целевое использование, а также приобретенные выгоды государства [12].

Рассматривая опыт Китая, можно заключить, что создание органа с аналогичными полномочиями в России на данный момент не представляется возможным, так как право контроля (на основе аудита эффективности) за использованием государственного (муниципального) имущества закреплено за Счетной палатой и контрольно-счетными органами субъектов РФ. Внедрение же нового органа власти в систему управления потребует проведения новых реформ, изменения законодательства, привлечения значительного объема бюджетных средств в течение длительного промежутка времени и т.д. [13].

Тем не менее Счетная палата РФ (несмотря на вышеописанные особенности и обстоятельства) прибегает к мировому опыту применения аудита эффективности использования государственного (муниципального) имущества на стадии организации мероприятий, запрашивая у Департамента внешних коммуникаций соответствующие обзоры зарубежной практики. Если мероприятие касается земельных вопросов, то рассматривается опыт Латинской Америки и Канады, если же корпоративного сектора — опыт Европы и США с учетом того, что его применение в полном объеме в России не предоставляется возможным.

3. Организация аудита эффективности использования государственного (муниципального) имущества

Следует отметить, что аудит эффективности в России и в мире имеет определенные отличия. В зарубежной практике наибольшее внимание уделяется решению конкретных социально-экономических проблем, на первое место выходит социальная значимость. Орган контроля должен установить: присутствует ли социально-экономический эффект от использования объектом аудита государственных ресурсов; является ли этот эффект значимым для государства и общества в целом.

В нашей стране внимание в большей степени уделяется законности и целевому использованию государственных ресурсов, в число которых входит непосредственно государственное (муниципальное) имущество.

Возвращаясь к аудиту эффективности непосредственно в Российской Федерации, отметим, что он является прерогативой Счетной палаты и Контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований. Согласно ст. 1 Закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» регулирование включает в себя контроль за формированием, управлением и распоряжением федеральной собственностью, а ст. 24 этого закона закрепляет за Счетной палатой полномочия по вопросам эффективности использования федерального имущества¹¹.

Деятельность контрольно-счетных органов субъектов РФ регулируется Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ¹²; в частности, в ст. 9 говорится о том, что контрольно-счетные органы субъектов РФ наделены полномочиями по осуществлению контроля за соблюдением порядка управления и распоряжения имуществом, которое находится в собственности этих регионов. Также на уровне субъектов РФ применяются стандарты и/или методические рекомендации, где закреплены некоторые аспекты осуществления контроля за управлением и использованием муниципального имущества (однако в ходе анализа информации с официальных сайтов регионов страны установлено, что это, скорее всего, исключение, чем обычная практика для контрольно-счетных органов). Что касается конкретной оценки эффективности использования государственных ресурсов, то подобную практику применяет еще меньшее количество субъектов, что является существенным недостатком.

В настоящее время полномочия по оценке эффективности использования государственного имущества возложены непосредственно на Инспекцию федерального имущества в составе Департамента аудита доходов Счетной палаты РФ. Согласно По-

¹¹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). URL: <https://base.garant.ru/70353474/>

¹² Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований» (с изменениями и дополнениями). URL: <https://base.garant.ru/12182695/>

Таблица / Table

**Контрольные процедуры в рамках возможных нарушений объектов аудита /
Control procedures in the framework of possible violations of audit objects**

Возможное нарушение	Контрольные процедуры
Неправомерное распоряжение и использование государственного (муниципального) имущества	Проверка качества управления и использования государственного (муниципального) имущества
Неэффективность расходования бюджетных средств на содержание имущества	Оценка эффективности расходов на содержание имущества
Недополучение доходов в бюджет от использования государственного (муниципального) имущества	Оценка исполнения полномочий по перечислению доходов в бюджет от использования имущества
Недостоверность представленной информации об объектах государственной собственности	Проверка организации учета и составление отчетности

Источник / Source: разработано автором на основе [14] / Developed by the author based on [14].

ложению данная Инспекция определяет эффективность и соответствие нормативным правовым актам РФ порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах своей компетенции¹⁵.

Установленный Положением алгоритм действий перед непосредственным проведением контрольных и экспертно-аналитических мероприятий инспекцией включает:

- выбор объекта контроля (выбираются стратегические объекты со 100%-ным участием капитала, а также находящиеся в специальном перечне);
- изучение объекта контроля и особенностей его деятельности;
- запрос международного опыта в Департаменте внешних коммуникаций по теме планируемого контрольного или экспертно-аналитического мероприятия;
- составление матрицы мероприятия (при условии использования стандартов государственного аудита и методических рекомендаций), в которой выделяются цели, вопросы и, исходя из них, критерии, методы, ограничения, предварительные результаты, выводы и рекомендации;
- составление программы мероприятия;
- согласование с Департаментом исследования методологии применения программы мероприятия (всех задач, критериев, методов и т.д.), а также

обсуждение вопроса, как проводимое мероприятие может отразиться на социальной составляющей.

Дополнительно подбираются контрольные процедуры в зависимости от выявляемых нарушений, среди которых в рамках аудита эффективности использования государственного (муниципального) имущества можно выделить следующие (см. таблицу).

Стоит отметить, что не существует контрольных процедур, которые были бы универсальными; они должны быть взаимосвязаны с контрольными или экспертно-аналитическими мероприятиями, которые, в свою очередь, должны учитывать специфику проверяемого объекта. Следовательно, первоочередной задачей аудита является изучение деятельности объекта контроля и вычленение проблемных вопросов, которые могут оказаться нарушениями [15].

В рамках исследования нами были рассмотрены отчеты о деятельности Счетной палаты РФ (рис. 5). Установлено, что количество выявленных нарушений в рамках управления и распоряжения государственной собственностью остается на протяжении трех лет примерно на одном уровне, однако сумма нарушений растет стремительными темпами. Так, за 2021 г. было выявлено нарушений на сумму 0,6 млрд руб., связанных, согласно отчету, с ненадлежащим осуществлением полномочий собственника имущества, отсутствием правоустанавливающих и правоподтверждающих документов, разрешений на строительство и ввод объектов в эксплуатацию и др.

В отчетах указано, что большинство нарушений не может быть представлено в денежном выражении. Нами установлено, что в 2019 г. многие из

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 16.07.2007 № 447 (ред. от 25.12.2021) «О совершенствовании учета и контроле за использованием федерального имущества» (с изменениями и дополнениями, вступ. в силу с 29.06.2022). URL: <https://base.garant.ru/12155220/>

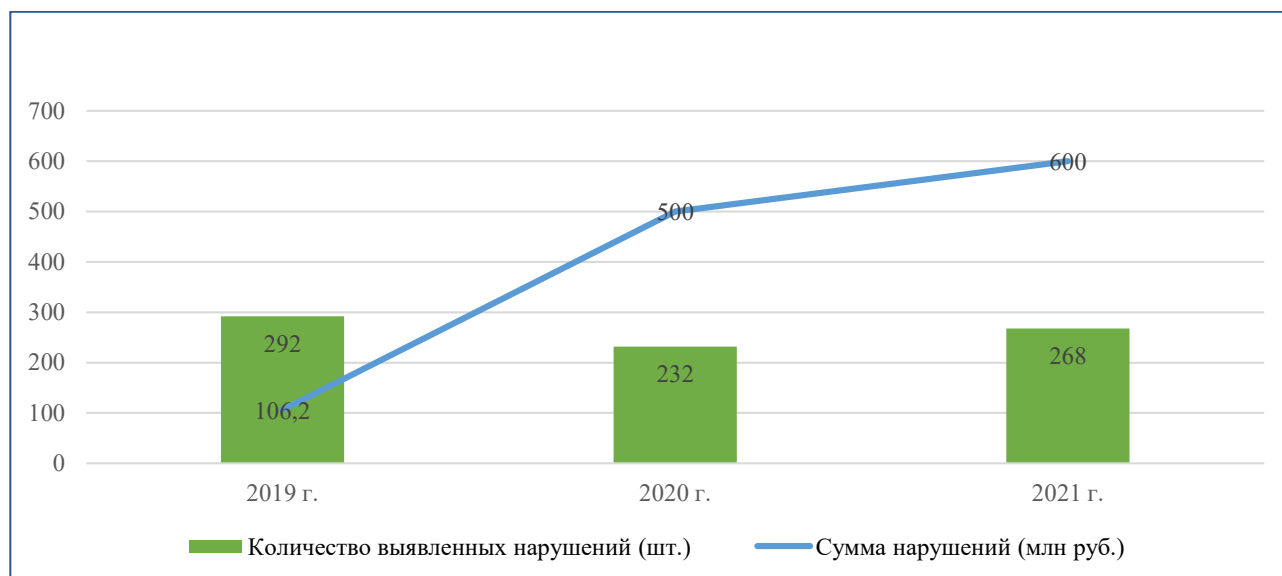


Рис. 5 / Fig. 5. Количество выявленных нарушений в рамках управления и распоряжения государственным имуществом (шт.) и их сумма (млн руб.) / The number of violations detected in the management and disposal of state property and their amount (million rubles)

Источник / Source: разработано авторами на основе отчетов о работы Счетной палаты РФ за 2019–2021 гг. / developed by the authors on the basis of reports on the work of the Accounting Chamber of the Russian Federation for 2019–2021. URL: <https://ach.gov.ru/promo/annual-report-2019/report.pdf>; <https://ach.gov.ru/upload/iblock/77d/77d7c5c9a5374b4520a9f6f7804d944be.pdf>; <https://ach.gov.ru/upload/iblock/2f7/rkqs3l6w9j487tqfztv30v4axyd8kb8.pdf>

них были связаны с некорректной постановкой имущества на учет; поэтому можно предположить, что некоторое количество нарушений, выявленных в последующие годы, объясняются той же причиной.

Выше отмечалось, что Росимущество имеет свои территориальные органы с соответствующими полномочиями по управлению имуществом. Однако изучение деятельности такого органа в Москве за период 2020–2021 гг. показало, что управление происходит неэффективно. В результате анализа отчета о проведении контрольного мероприятия (аудита эффективности) «Проверка осуществления Территориальным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом в городе Москве полномочий по управлению федеральным имуществом, в том числе его учета и поступления средств в федеральный бюджет, за 2020–2021 годы», были сделаны выводы, представленные на рис. 6.

Одной из первостепенных мер для улучшения ситуации является повышение качества бюджетного учета имущества. Так, в 2020 г. в ходе экспертно-аналитического мероприятия в рамках формирования дивидендной политики [при осуществлении от имени Российской Федерации прав акционера (участника) хозяйственных обществ, акции (доли)

в уставных (складочных) капиталах которых находятся в федеральной собственности, и полномочий собственника имущества федеральных государственных унитарных предприятий], было выявлено, что государство не только не знает, какое количество таких активов у него есть, но и не подозревает, что больше половины акционерных обществ более трех лет не выплачивали дивиденды. На основе этих сведений Счетной палатой выдвинуто предложение о ликвидации большинства ФГУП и АО как несправившихся с возложенными на них задачами по организации учета; остаться после реструктуризации должны лишь те, на которые возложены специальные задания, связанные, например, с обороноспособностью страны.

В процессе исследования была изучена и проанализирована эффективность организации контрольной и экспертно-аналитической деятельности в виде аудита и на региональном уровне — объектом исследования стал опыт Контрольно-счетной палаты (КСП) Москвы. В частности, были рассмотрены планы работы КСП Москвы за 2020–2023 гг. по фактам, выявленным в результате контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, касающихся проведения оценки эффективности использования

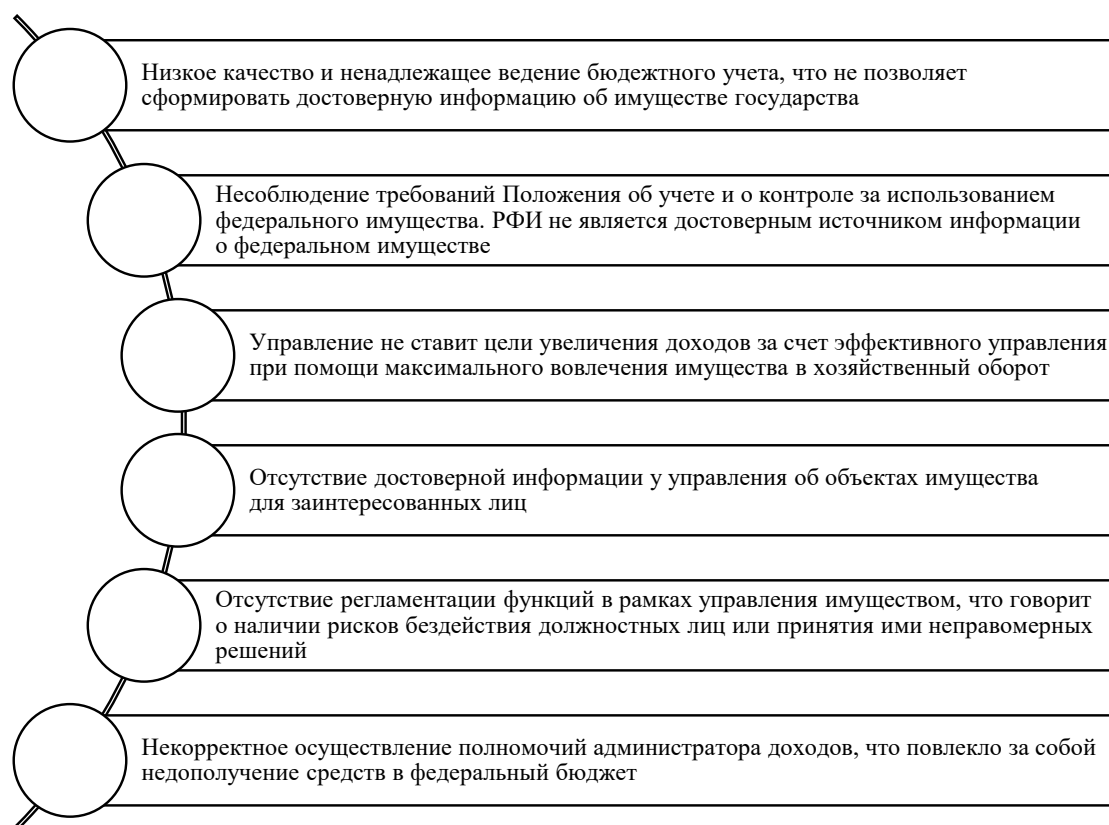


Рис. 6 / Fig. 6. **Нарушения территориального управления Росимущества в Москве / Violations of the Federal Property Management Agency in Moscow**

Источник / Source: разработано авторами / developed by the authors.

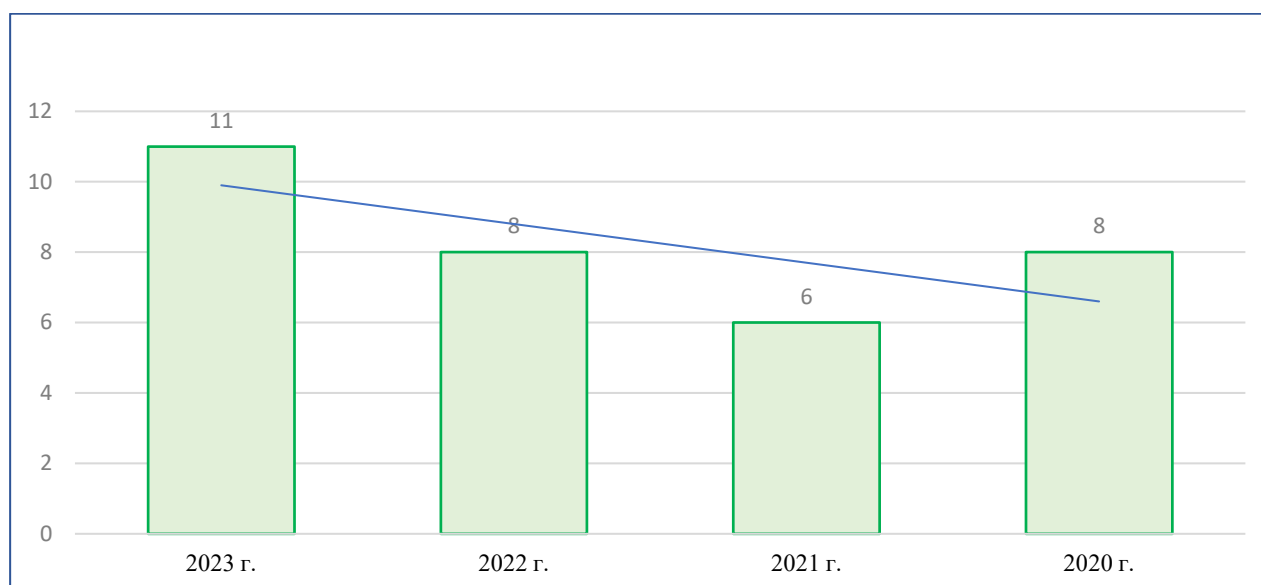


Рис. 7 / Fig. 7. **Количество контрольных мероприятий в виде оценки эффективности использования и распоряжения имуществом / The number of control measures in the form of an assessment of the effectiveness of the use and disposal of property**

Источник / Source: разработано авторами на основе планов работ КСП Москвы за 2020–2023 гг. / developed by the authors on the basis of the work plans of the Control and Accounting Chamber of the city of Moscow for the period 2020–2023.

и распоряжения муниципального имущества¹⁴. Установлено, что работа в данном направлении не проводилась, хотя сама тенденция контрольных мероприятий положительна (рис. 7).

Очевидно, это объясняется с тем, что в 2019 г. Председателем Счетной палаты аудиторам РФ было поручено более жестко обращать внимание на государственную (муниципальную) собственность, в том числе на землю (как объект) при составлении планов работы на очередной год. В целом же увеличение числа мероприятий, связанных с оценкой эффективности, — это позитивная тенденция в деятельности внешних органов аудита (контроля). Однако отсутствие экспертно-аналитических мероприятий в сфере распоряжения и использования собственности является определенным недостатком в работе КСП Москвы. Подобная деятельность призвана отслеживать и предотвращать нарушения и недостатки, выявленные в ходе контрольных мероприятий, а также развивать нормативно-правовую базу учета, управления и распоряжения собственностью государства.

ВЫВОДЫ

Первостепенной задачей в рамках исследования стал анализ организации учета государственной собственности. Как показывает практика, в настоящее время учет характеризуется большим количеством недостоверных данных, поэтому нынешняя его организация нуждается в усовершенствовании для качественного проведения аудита эффективности использования государственной и муниципальной собственности. В связи с этим нами предлагается проведение инвентаризации государственного (муниципального) имущества территориальными управлениями Росимущества, создание законодательного акта по регулированию вопросов, связанных с ГМС, а также разработка единой информационно-системы по учету федерального

имущества. Все это будет способствовать систематизации и облегчению учета [16].

Авторами выявлен недостаток числа контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в виде аудита эффективности (или с элементами данного вида аудита), поэтому предлагается активизировать подобную деятельность с целью контроля за распоряжением, использованием и управлением государственным и муниципальным имуществом. Предлагается включить в Классификатор нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля), следующие их типы:

- нарушения в ходе использования государственной (муниципальной) собственности (неэффективное использование государственных (муниципальных) ресурсов;
- нарушения предоставления достоверной информации об использовании государственной (муниципальной) собственности и его состоянии;
- нецелевое использование бюджетных средств на содержание имущественного комплекса государства;
- нарушения требований по выплатам дивидендов и иных доходов от использования государственного и муниципального имущества.

Это позволит детализировать и структурировать выявленные нарушения и недостатки в ходе контрольной и экспертно-аналитической деятельности Счетной палаты при проведении аудита эффективности или иных проверок с его применением.

В заключение отметим, что аудит эффективности важен не только в сфере использования и распоряжения государственной и муниципальной собственностью, но и в области управления, поскольку позволит выявлять, как аудируемый объект распоряжается данной собственностью и какой эффект в результате получает государство и его бюджет, что важно для государственного управления в целом.

Считаем, что результаты исследования должны быть использованы соответствующими подразделениями Счетной палаты и Минфина России.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Федченко Е.А., Васюнина М.Л., Полякова О.А. и др. Контрольно-аналитическое обеспечение эффективности использования государственного (муниципального) имущества. Монография. М.: Прометей; 2021. 337 с.
2. Исаев Э.А., Федченко Е.А., Гусарова Л.В., Ванькович И.М. Специфические методы анализа и оценки эффективности использования государственного имущества. *Управленческие науки*. 2021;11(1):51–67. DOI: 10.26794/2404–022X–2021–11–1–51–67
3. Сафронова Е.А. Проблемы внедрения аудита эффективности в систему финансового контроля Российской Федерации. *Экономика и бизнес: теория и практика*. 2017;(6):103–106.

¹⁴ Контрольно-счетная палата Москвы (официальный сайт). URL: <https://www.ksp.mos.ru>

4. Снопков А.В. Аудит эффективности в деятельности Счетной палаты Российской Федерации. *Инновации и инвестиции*. 2019;(9):211–214.
5. Лысенко А.А. Методика контрольно-аналитического обеспечения эффективности управления государственным имуществом. *Риск: ресурсы, информация, снабжение, конкуренция*. 2020;(4):135–143.
6. Чаплыгина М.А. Зарубежная практика применения аудита эффективности использования бюджетных средств. *Вестник БИСТ*. 2019;3(44):31–36.
7. Измоленов А.К., Курдюмов А.В. Государственный аудит эффективности исполнения бюджета. *Аудиторские ведомости*. 2021;(4):66–71. DOI: 10.24411/1727–8058–2021–4–66–71
8. Садовническая И.О., Шарипова Э.Р. Государственный финансовый контроль за распоряжением и использованием государственного имущества. *Креативная экономика*. 2021;(10):3907–3927. DOI: 10.18334/ce.15.10.113675
9. Васильчук О.И., Шнайдер О.В., Чуева Е.С. Аудит эффективности: дефиниции, значение, контроль деятельности. *Научный вектор Балкан*. 2020;4(1):106–109.
10. Liu Ya. Performance Audit: The Development Conditions in China. *Финансы: теория и практика*. 2023;27(4):80–92. DOI: 10.26794/2587–5671–2023–27–4–80–92
11. Deng Y., Morck R., Wu J., Yeung B. Monetary and Fiscal Stimuli, Ownership Structure, and China's Housing Market. *NBER Working Paper*. 2011;(03):1–62. DOI: 10.2139/ssrn.1775363
12. Белоусова М.В. Структура и функции Комитета по контролю и управлению Государственным имуществом Китая. *Вестник Московского университета. Управление (государство и общество)*. 2019;(1):43–60.
13. Gao Z. Chinese State-Owned Enterprises Run Huge Losses in their Overseas Projects. *The Epoch Times*. 2012;(1):312–323.
14. Васюнина М.Л. Контроль за использованием государственного имущества: в поисках новых подходов и инструментов. *Финансы*. 2021;(2):42–48.
15. Зубарев С.М. К вопросу о сущности контрольных процедур в государственном управлении. *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2016;5(21):118–127.
16. Гаврилин Е.В., Азанова Ж.Г. Перспективы развития реестра федерального имущества в целях повышения эффективности управления в промышленности. *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2019;(12):13–18. DOI: 10.24411/2072–4098–2019–11201

REFERENCES

1. Fedchenko E.A., Vasyunina M.L., Polyakova O.A. and others. Control and analytical support for the effectiveness of the use of state (municipal) property. Monograph. Moscow: Prometej = Prometheus; 2021. 337 p. (In Russ.).
2. Isaev E.A., Fedchenko E.A., Gusarova L.V., Vankovich I.M. Specific methods of analysis and evaluation of the effectiveness of the use of state property. *Upravlencheskie nauki = Management Sciences*. 2021;11(1):51–67. (In Russ.). DOI: 10.26794/2404–022X–2021–11–1–51–67
3. Safronova E.A. Problems of implementation of efficiency audit in the financial control system of the Russian Federation. *Ekonomika i biznes: teoriya i praktika = Economics and Business: theory and practice*. 2017;(6):103–106. (In Russ.).
4. Snopok A.V. Audit of efficiency in the activities of the Accounting Chamber of the Russian Federation. *Innovacii i investicii = Innovations and investments*. 2019;(9):211–214. (In Russ.).
5. Lysenko A.A. Methodology of control and analytical support for the effectiveness of state property management. *Risk: resursy, informaciya, snabzhenie, konkurenciya = Risk: resources, information, supply, competition*. 2020;(4):135–143. (In Russ.).
6. Chaplygina M.A. Foreign practice of the audit of the effectiveness of the use of budgetary funds. *Vestnik BIST = Bulletin of BIST*. 2019;3(44):31–36. (In Russ.).
7. Izmodenov A.K., Kurdyumov A.V. State audit of budget execution efficiency. *Auditorskie vedomosti = Auditing journal*. 2021;(4):66–71. (In Russ.). DOI: 10.24411/1727–8058–2021–4–66–71
8. Sadovnichaya I. O., Sharipova E. R. State financial control over the disposal and use of state property. *Kreativnaya ekonomika = Creative Economy*. (In Russ.). DOI: 10.18334/ce.15.10.113675
9. Vasilchuk O. I., Schneider O. V., Chueva E. S. Efficiency audit: definitions, meaning, control of activity. *Nauchnyj vektor Balkan = Scientific vector of the Balkans*. 2020;4(1):106–109. (In Russ.).

10. Liu Ya. Performance Audit: The Development Conditions in China. *Finansy: teoriya i praktika = Finance: Theory and Practice*. 2023;27(4):80–92. (In Russ.). DOI: 10.26794/2587–5671–2023–27–4–80–92
11. Deng Y., Morck R., Wu J., Yeung B. Monetary and Fiscal Stimuli, Ownership Structure, and China's Housing Market. *NBER Working Paper*. 2011;(03):1–62. DOI: 10.2139/ssrn.1775363
12. Belousova M.V. Structure and functions of the Committee for Control and Management of State Property of China. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo) = Lomonosov Public Administration Journal. Series 21*. 2019;(1):43–60. (In Russ.).
13. Gao Z. Chinese State-Owned Enterprises Run Huge Losses in their Overseas Projects. *The Epoch Times*. 2012;(1):312–323.
14. Vasyunina M.L. Control over the use of state property: in search of new approaches and tools. *Finansy = Finance*. 2021;(2):42–48. (In Russ.).
15. Zubarev S.M. On the issue of the essence of control procedures in public administration. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYUA) = Bulletin of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 2016;5(21):118–127. (In Russ.).
16. Gavrilin E.V., Azanova Zh.G. Prospects for the development of the register of federal property in order to improve the efficiency of management in industry. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossijskoj Federacii = Property relations in the Russian Federation*. 2019;(12):13–18. (In Russ.). DOI: 10.24411/2072–4098–2019–11201

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ / ABOUT THE AUTHORS

Инна Владимировна Липатова — кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры «Финансовый контроль и казначейское дело» финансового факультета, Финансовый университет, Москва, Россия
Inna V. Lipatova — Can. Sci. (Econ.), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Financial Control and Treasury, Finance Department, Financial University, Moscow, Russia
<https://orcid.org/0000-0002-2512-6713>

Автор для корреспонденции / Corresponding author:
ILipatova@fa.ru

Дарья Владимировна Антипова — студентка магистратуры, Финансовый университет, Москва, Россия
Darya V. Antipova — Master's degree student, Financial University, Moscow, Russia
<https://orcid.org/0009-0004-1594-4503>
antipova.d.v.@mail.ru

Конфликт интересов: авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.
Conflicts of Interest Statement: The authors have no conflicts of interest to declare.

Статья поступила в редакцию 25.12.2023; после рецензирования 07.03.2024; принята к публикации 27.05.2024.

The article was submitted on 25.12.2023; revised on 07.03.2024 and accepted for publication on 27.05.2024.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

The authors read and approved the final version of the manuscript.