

Контрольно-счетная палата Мурманской области

Стандарт внешнего государственного финансового контроля

СФК 2.11-2022 «Оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств областного бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств областного бюджета и имущества, находящегося в государственной собственности Мурманской области»

Утвержден Коллегией Контрольно-счетной палаты Мурманской области
(протокол от 16.06.2022 № 19)

Дата вступления в силу – 16.06.2022

Мурманск
2022

Содержание

1. Общие положения	3
2. Содержание оценки эффективности и оценки законности.....	7
3. Организация проведения оценки эффективности и оценки законности	9
4. Подготовка к проведению мероприятия внешнего государственного финансового контроля по оценке эффективности и оценке законности	10
5. Проведение мероприятия внешнего государственного финансового контроля по оценке эффективности и оценке законности	10
6. Оформление результатов мероприятия внешнего государственного финансового контроля по оценке эффективности и оценке законности	14

1. Общие положения

1.1. Стандарт внешнего государственного финансового контроля «Оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств областного бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств областного бюджета и имущества, находящегося в государственной собственности Мурманской области» (далее – Стандарт) разработан в соответствии со статьей 11 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», статьей 10 Закона Мурманской области от 17 сентября 2011 года № 1389-01-ЗМО «О Контрольно-счетной палате Мурманской области» (далее – Закон о КСП), Общими требованиями к стандартам внешнего государственного и муниципального контроля, утвержденными Коллегией Контрольно-счетной палаты Мурманской области 10.10.2013 (протокол № 26), Регламентом Контрольно-счетной палаты Мурманской области, утвержденным решением Коллегии Контрольно-счетной палаты Мурманской области 04.07.2019 (протокол № 17).

Оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств областного бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств областного бюджета и имущества, находящегося в государственной собственности Мурманской области, осуществляются в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», Законом о КСП.

1.2. Стандарт предназначен для методологического обеспечения реализации положений статей 8, 8.1, 10 Закона о КСП.

1.3. Стандарт применяется для использования должностными лицами Контрольно-счетной палаты Мурманской области (далее – Счетная палата) при проведении оценки эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств областного бюджета (далее также – оценка эффективности), а также оценки законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств областного бюджета и имущества, находящегося в государственной собственности Мурманской области (далее также – оценка законности).

Положения настоящего Стандарта подлежат применению также при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий (далее – мероприятия внешнего государственного финансового контроля, мероприятия), в которых осуществление оценки эффективности и оценки законности является составной частью мероприятия.

1.4. Целью Стандарта является установление общих правил, требований и процедур осуществления оценки эффективности и оценки законности.

1.5. Задачами Стандарта являются:

определение содержания и порядка организации оценки эффективности и оценки законности;

определение общих правил и процедур проведения этапов оценки эффективности и оценки законности.

1.6. Основные понятия, используемые в Стандарте, соответствуют понятиям, установленным законодательством Российской Федерации и Мурманской области:

налоговые льготы – предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими

налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере¹;

налоговые расходы публично-правового образования – выпадающие доходы бюджетов бюджетной системы РФ, обусловленные налоговыми льготами, освобождениями и иными преференциями по налогам, сборам, таможенным платежам, страховым взносам на обязательное социальное страхование, предусмотренными в качестве мер государственной поддержки в соответствии с целями государственных программ и (или) целями социально-экономической политики публично-правового образования, не относящимися к государственным программам²;

уполномоченный исполнительный орган государственной власти Мурманской области по формированию оценки налоговых расходов (определяется Правительством Мурманской области);

куратор налоговых расходов Мурманской области – исполнительные органы государственной власти Мурманской области, ответственные в соответствии с полномочиями, установленными нормативными правовыми актами Мурманской области, за достижение соответствующих налоговому расходу Мурманской области целей государственной программы Мурманской области и (или) целей социально-экономической политики Мурманской области, не относящихся к государственным программам Мурманской области³;

государственные или муниципальные преференции (преимущества) – предоставление федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями отдельным хозяйствующим субъектам преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности, путем передачи государственного или муниципального имущества, иных

¹ Статья 56 Налогового кодекса РФ

² Статья 6 Бюджетного кодекса РФ

³ Раздел 2 Порядка оценки налоговых расходов Мурманской области и формирования перечня налоговых расходов Мурманской области, утвержденного постановлением Правительства Мурманской области от 03.12.2019 № 554-ПП

объектов гражданских прав либо путем предоставления имущественных льгот, государственных или муниципальных гарантий⁴;

бюджетный кредит – денежные средства, предоставляемые бюджетом другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации, юридическому лицу (за исключением государственных (муниципальных) учреждений), иностранному государству, иностранному юридическому лицу на возвратной и возмездной основах⁵;

государственная гарантия субъекта Российской Федерации – вид долгового обязательства, в силу которого субъект Российской Федерации (гарант) обязан при наступлении предусмотренного в гарантии события (гарантийного случая) уплатить лицу, в пользу которого предоставлена гарантия (бенефициару), по его письменному требованию определенную в обязательстве денежную сумму за счет средств соответствующего бюджета в соответствии с условиями даваемого гарантом обязательства отвечать за исполнение третьим лицом (принципалом) его обязательств перед бенефициаром⁶.

1.7. В случае, если по налогу применяются только льготы, установленные Налоговым кодексом Российской Федерации, иными правовыми актами Российской Федерации, то Счетная палата оценку эффективности таких налоговых и иных льгот и преимуществ не проводит.

1.8. Решение вопросов, возникающих в ходе проведения мероприятий внешнего государственного финансового контроля не урегулированных настоящим Стандартом, Законом о КСП, стандартами финансового контроля Счетной палаты СФК 1.2-2013 «Общие правила проведения контрольного мероприятия» и СФК 1.3-2014 «Общие правила проведения экспертно-аналитического мероприятия», Регламентом Счетной палаты, осуществляется в соответствии с действующим законодательством и локальными актами Счетной палаты.

⁴ Статья 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»

⁵ Статья 6 Бюджетного кодекса РФ

⁶ Статья 6 Бюджетного кодекса РФ

2. Содержание оценки эффективности и оценки законности

2.1. Проведение оценки эффективности и оценки законности является организационной формой внешнего государственного финансового контроля, осуществляемого Счетной палатой.

2.2. Объектами оценки эффективности и оценки законности являются объекты государственного финансового контроля, установленные статьей 266.1 Бюджетного кодекса РФ и статьей 8.1 Закона о КСП (далее – объекты ГФК).

2.3. Предметом оценки эффективности являются:

результат предоставления и использования налоговых и иных льгот и преимуществ за счет средств областного бюджета объектами ГФК;

результат предоставления и использования бюджетных кредитов за счет средств областного бюджета объектами ГФК.

2.4. Предметом оценки законности является определение легитимности предоставления и получения государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств областного бюджета и имущества, находящегося в государственной собственности Мурманской области.

2.5. Задачами оценки эффективности являются:

определение целесообразности и результативности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ исходя из их целевых характеристик, соответствующих целям государственных программ Мурманской области или целям социально-экономического развития Мурманской области, определенным в документах стратегического планирования Мурманской области;

определение эффективности предоставления бюджетных кредитов за счет средств бюджета Мурманской области, а также соответствия порядка предоставления бюджетных кредитов нормативным правовым актам Российской Федерации и Мурманской области.

2.6. Задачей оценки законности является оценка легитимности и целесообразности предоставления государственных гарантий и поручительств

или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств областного бюджета и имущества, находящегося в государственной собственности Мурманской области.

2.7. Критерии оценки эффективности.

2.7.1. Критерии оценки эффективности представляют собой качественные и количественные характеристики организации, процессов и результатов предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ (далее также – льготы), бюджетных кредитов за счет средств областного бюджета (далее также – кредиты).

Критерии оценки эффективности выбираются для каждой установленной цели льгот и кредитов, и должны являться основой для заключений и выводов об эффективности их предоставления, которые делаются путем сравнения фактических данных о результатах использования льгот и кредитов, полученных в процессе проверки и анализа, с установленными показателями, критериями.

2.7.2. Определение критериев оценки эффективности осуществляется в процессе предварительного изучения предмета оценки эффективности и деятельности объектов ГФК на основе анализа следующих источников:

законодательных и иных нормативных правовых актов, а также документов, относящихся к предмету оценки эффективности и (или) деятельности объектов ГФК, которые устанавливают правила, требования, процедуры организации и запланированные показатели результатов использования льгот и кредитов;

материалов соответствующих государственных статистических данных.

2.7.3. Качество результатов оценки эффективности в значительной мере зависит от точного определения критериев оценки эффективности, которые должны быть объективными, четкими, сравнимыми, достаточными.

Критерии являются объективными в том случае, если они выбраны в результате всестороннего анализа деятельности объектов ГФК, отражают их особенности и соответствуют целям оценки эффективности.

Четкость критериев заключается в том, что они должны иметь

формулировки, которые не содержат двусмысленности и не могут быть подвержены различным интерпретациям ни со стороны должностных лиц Счетной палаты или работников объектов ГФК, ни со стороны будущих пользователей отчета о результатах данной оценки эффективности.

Сравнимость критериев состоит в том, чтобы они увязывались с критериями оценки эффективности, использованными при проведении аналогичного контрольного или экспертно-аналитического мероприятия в данной сфере или на подобных объектах, а также сами могли применяться при проведении аналогичного контрольного или экспертно-аналитического мероприятия.

Критерии являются достаточными в том случае, когда на основе их совокупности делаются обоснованные заключения и выводы об эффективности использования льгот и кредитов в соответствии с целями их предоставления.

2.7.4. Количество критериев оценки эффективности в каждой оценке эффективности может быть различным в зависимости от особенностей предмета оценки эффективности и деятельности объектов ГФК. Необходимо, чтобы состав критериев был достаточным для формирования обоснованных заключений и выводов по результатам оценки эффективности.

3. Организация проведения оценки эффективности и оценки законности

3.1. Внешний государственный финансовый контроль осуществляется Счетной палатой в форме контрольных или экспертно-аналитических мероприятий с применением методов, предусмотренных Бюджетным кодексом РФ.

3.2. Мероприятие по проведению оценки эффективности и оценки законности осуществляется Счетной палатой в соответствии с планом ее работы на соответствующий год.

3.3. Организация мероприятия внешнего государственного финансового контроля включает этапы, каждый из которых характеризуется выполнением определенных задач, и которые осуществляются в соответствии со стандартами финансового контроля Счетной палаты СФК 1.2-2013 «Общие правила проведения контрольного мероприятия» и СФК 1.3-2014 «Общие правила проведения экспертно-аналитического мероприятия».

4. Подготовка к проведению мероприятия внешнего государственного финансового контроля по оценке эффективности и оценке законности

4.1. Подготовительный этап мероприятия включает в себя анализ законодательства Российской Федерации и Мурманской области в части предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов, государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств областного бюджета и имущества, находящегося в собственности Мурманской области, а также изучение материалов проверок (анализа, обследования, мониторинга), проведенных ранее другими органами контроля или Счетной палатой.

4.2. На этапе подготовки к мероприятию внешнего государственного финансового контроля проводится предварительное изучение его предмета и объектов ГФК, по итогам которого определяются цели и вопросы мероприятия, методы его проведения.

При подготовке к проведению мероприятия и при его проведении обеспечивается максимально полный подбор нормативных правовых актов, относящихся к предмету мероприятия, создается и систематизируется информационный массив. Анализируя нормативную правовую базу необходимо выявить противоречия между действующими актами, пробелы в законодательстве, исключить из анализа нормативные правовые акты, утратившие силу.

Также осуществляется сбор информации для получения знаний о предмете и объекте ГФК в объеме, достаточном для проведения мероприятия, в том числе путем направления запросов.

4.3. Результатом данного этапа является подготовка и утверждение плана-задания проведения мероприятия внешнего государственного финансового контроля.

5. Проведение мероприятия внешнего государственного финансового контроля по оценке эффективности и оценке законности

5.1. Проведение мероприятия заключается в сборе и анализе фактических данных и информации на объектах ГФК, полученной по запросам Счетной палаты информации, в целях формирования доказательств в соответствии с целями мероприятия и в обосновании результатов оценки эффективности и оценки

законности.

5.2. Основной этап оценки эффективности и оценки законности состоит в проведении действий по сбору, анализу и проверке фактических данных и информации, полученной по запросам Счетной палаты и (или) непосредственно на объекте ГФК, необходимых для формирования доказательств и выводов в соответствии с целями и вопросами мероприятия, обоснованию результатов оценки эффективности и оценки законности.

5.3. Вопросы мероприятия определяются в соответствии с планом-заданием его проведения исходя из особенностей предмета, объектов и целей проводимого мероприятия.

5.3.1. При проведении анализа эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ.

5.3.1.1. На основании полученной информации по каждой налоговой и иной льготе и преимуществу оцениваются и анализируются:

цели и задачи введения налоговых и иных льгот и преимуществ, закрепленные в законодательстве или иных нормативных документах;

период действия налоговой и иной льготы и преимущества;

количество налогоплательщиков (плательщиков), применяющих льготу и преимущество;

определение целевой группы, на которую направлена льгота и преимущество;

адресность налоговой и иной льготы и преимущества;

количественная оценка потерь доходов бюджета от применения налоговых и иных льгот и преимуществ.

5.3.1.2. При проведении мероприятия в план-задание целесообразно включить следующие вопросы:

выполнение налогоплательщиком (плательщиком) условий применения налоговых и иных льгот и преимуществ, установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Мурманской области, ведомственными нормативными правовыми документами органов исполнительной власти Мурманской области;

ведение налогоплательщиком (плательщиком) отдельного учета имущества, по которому предоставляется льгота (в случаях установления такого требования законодательно);

целевое использование средств, высвободившихся от налогообложения в

результате предоставления налоговых льгот, предоставления иных льгот и преимуществ (в случаях установления такого требования законодательно);

анализ проведенной оценки налоговых расходов Мурманской области уполномоченным исполнительным органом государственной власти Мурманской области по формированию оценки налоговых расходов Мурманской области;

анализ проведенной оценки налоговых расходов Мурманской области кураторами налоговых расходов Мурманской области.

5.3.1.3. Оценка целесообразности осуществления налоговых и иных льгот и преимуществ проводится по следующим критериям:

соответствие налоговых и иных льгот и преимуществ целям государственных программ Мурманской области, структурным элементам государственных программ и (или) целям социально-экономической политики Мурманской области, не относящимся к государственным программам Мурманской области;

востребованность плательщиками предоставленных налоговых и иных льгот и преимуществ за предшествующие периоды;

иным критериям, определенным в соответствии с пунктом 2.7 Стандарта.

5.3.1.4. Оценка эффективности производится на основании влияния налоговой и иной льготы и преимущества на результаты реализации соответствующей государственной программы (ее структурных элементов), либо достижение целей государственной политики, не отнесенных к действующим государственным программам, и включает оценку бюджетной эффективности налоговой и иной льготы и преимущества.

5.3.1.5. В качестве критерия результативности определяется не менее одного показателя (индикатора), на значение которого оказывает влияние рассматриваемая налоговая и иная льгота и преимущество, непосредственным образом связанного с показателями конечного результата реализации государственной программы и ее структурных элементов, либо результата достижения цели, определенной при предоставлении налоговой и иной льготы и преимуществ.

5.3.1.6. При проведении оценки эффективности налоговых расходов, а также оценки бюджетной эффективности налоговых расходов следует руководствоваться Правилами формирования перечня налоговых расходов Российской Федерации и оценки налоговых расходов Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от

12.04.2019 № 439 и Общими требованиями к оценке налоговых расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 22.06.2019 №796⁷.

5.3.2. При проведении анализа эффективности предоставления бюджетных кредитов за счет средств областного бюджета, а также оценки законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств областного бюджета и имущества, находящегося в собственности Мурманской области (далее также – гарантии).

5.3.2.1. На основании полученной информации по каждому кредиту (гарантии) оцениваются и анализируются:

соблюдение условий предоставления кредита (гарантии);

цели предоставления кредита (гарантии);

объем и срок кредита (гарантии);

порядок уплаты процентов за пользование кредитом;

порядок возврата кредитов;

порядок проведения реструктуризации задолженности.

5.3.2.2. В целях оценки эффективности предоставления кредитов, их целесообразно разделить на два вида: предоставляемые другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации и предоставляемые юридическому лицу, и анализировать по следующим параметрам:

фактические объемы, обоснованность и правомерность предоставления кредитов, соблюдение установленного Правительством Мурманской области порядка предоставления, использования и возврата кредитов;

фактические объемы, полнота и своевременность возврата (погашения) кредитов, процентов за пользование кредитами;

фактические объемы и структура задолженности, в том числе просроченной задолженности по кредитам (включая уплату пеней за несвоевременный возврат бюджетных средств и несвоевременное перечисление процентов за пользование кредитами);

результаты реструктуризации задолженности по кредитам;

⁷ В случае внесения изменений или отмены указанных нормативных правовых актов следует руководствоваться актуальной нормативной правовой базой по проведению оценки налоговых расходов

соблюдение (достижение) целей предоставления кредитов из областного бюджета, в том числе условий договоров о предоставлении кредитов;

правильность ведения, полнота учета и достоверность отражения в учете средств областного бюджета по выданным и погашенным кредитам.

5.3.2.3. В ходе оценки эффективности кредитов (гарантий) по каждому виду необходимо определить в рамках каких государственных программ и региональных проектов они предоставлены.

5.3.2.4. Оценка целесообразности предоставления кредитов (гарантий) проводится по следующим критериям:

наличие и полнота законодательной и нормативной базы по вопросу предоставления кредитов (гарантий) из областного бюджета;

соответствие кредитов (гарантий) целям и задачам государственных программ Мурманской области и их структурным элементам;

востребованность кредитов (гарантий);

влияние на исполнение бюджета муниципального образования, объем и структуру муниципального долга, влияние на показатели деятельности юридического лица;

соблюдение требований бюджетного и иного законодательства, связанного с вопросами законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершенным юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств областного бюджета и имущества, находящегося в государственной собственности Мурманской области;

иным критериям, определенным в соответствии с пунктом 2.7 Стандарта.

6. Оформление результатов мероприятия внешнего государственного финансового контроля по оценке эффективности и оценке законности

Оформление результатов проведения оценки эффективности и оценки законности на основном и заключительном этапах ее проведения осуществляется должностными лицами Счетной палаты в соответствии со стандартами финансового контроля Счетной палаты СФК 1.2-2013 «Общие правила проведения контрольного мероприятия» и СФК 1.3-2014 «Общие правила проведения экспертно-аналитического мероприятия».