

# Работа на длительную перспективу



Аудит эффективности — это работа на длительную перспективу. Основанием для такого утверждения служит, во-первых, исторический опыт зарубежных стран по проведению аудита эффективности, который свидетельствует о необходимости наличия у законодательной и исполнительной власти потребности в аудите, формирующейся в процессе эволюции потребителя. Второе основание — недостаток ресурсов у контрольно-счетных органов при разнонаправленности задач.

**Виктор Александрович ДВУРЧЕНСКИХ,**  
председатель Контрольно-счетной палаты  
Москвы

## Начало положено

Учитывая глубину и нестандартность вопросов аудита эффективности, следует отметить, что для формирования его кадровой и методологической базы потребуется не один год. При этом данная работа проводится в условиях необходимости выполнения задач, установленных законодательством (внешние проверки, мониторинги, экспертизы, аудит в сфере закупок, применение мер административной ответственности и бюджетного принуждения), а также определенных поручениями Московской городской думы, обращениями мэра Москвы.

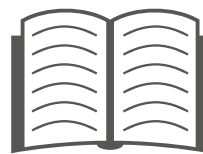
Контрольно-счетная палата Москвы (далее — КСП Москвы) уже прошла часть этого пути: есть кадры, создана основа методологического обеспечения аудита эффективности — Стандарт 2.2.

«Аудит эффективности» — Классификатор нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля), методические рекомендации по оценке недостатков в деятельности проверяемых органов и организаций.

Первоначально утвержденный план работы КСП Москвы на 2016 год предусматривает проведение 28 тематических контрольных мероприятий<sup>1</sup>, 11 из них являются аудитам эффективности (в 2015 году — 7 из 27, в 2014 году — 1 из 33). Они охватывают вопросы управления собственностью города Москвы, образования, безопасности, социальной поддержки семей с детьми, социального обслуживания населения, жилищно-коммунального хозяйства, охраны окружаю-

<sup>1</sup> За исключением внешних проверок.

## ОПРЕДЕЛИМСЯ С ПОНЯТИЯМИ



Основной принцип, реализованный КСП Москвы при формировании подходов к проведению аудита эффективности, заключается в разграничении аудита эффективности и оценки эффективности операций. Аудит эффективности — специальное контрольное мероприятие в отношении деятельности государственных органов и организаций города Москвы в определенной сфере или по определенным направлениям, включающее в себя анализ оптимальности выбора мер достижения целей социально-экономического развития, оценку эффективности реализации этих мер, выработку предложений по принятию управленческих решений. В данном случае необходима большая подготовительная работа по углубленному изучению рассматриваемой сферы деятельности, индивидуальная выработка критериев и показателей эффективности.

Оценка эффективности отдельных операций с государственными средствами проводится в ходе тематических контрольных мероприятий наряду с контролем правомерности с применением апробированных приемов и подходов оценки типовых действий.

щей среды, строительства метрополитена, эксплуатации и ремонта инженерных сооружений. Средняя продолжительность аудита эффективности составляет 8,5 месяца.

При оценке эффективности КСП Москвы использует понятие «ущерб» (последствие нарушений и недостатков). То есть мы устанавливаем случаи, когда имеющиеся государственные средства использованы не лучшим образом (безрезультатные и избыточные расходы бюджетных средств), не обеспечена их сохранность (утрата бюджетных средств, собственности) или в результате использования средств не получено то, что возможно было получить (недопоставленные средства в бюджет, упущенная выгода).

### Узловые точки

КСП Москвы выделяет группы узловых точек аудита эффективности.

Одна из групп связана с критериями и показателями, применяемыми в ходе аудита эффективности, в отношении которых реализуются следующие подходы:

- ▶ должно быть не более 5–7 критериев эффективности и от 3 до 5 показателей по каждому критерию;
- ▶ общие критерии эффективности (результативность, экономичность, продуктивность) должны уточняться с учетом предмета и объекта аудита эффективности;
- ▶ критерии и показатели должны сравниваться с критериями и показателями; исполь-

### НАПРИМЕР

В ходе аудита эффективности расходов на содержание и развитие метрополитена были использованы критерии «Безопасность», «Доступность», «Комфортность». В качестве примера показателей приведем показатели критерия «Доступность»:

- ▶ — доля населения, проживающего в зоне транспортной доступности (в радиусе двух километров от станции метро);
- ▶ — средняя ежемесячная доля затрат населения на услуги метрополитена (от общих расходов), динамика стоимости проездных билетов (в сопоставимых ценах);
- ▶ — изменение объема перевозок пассажиров (по категориям пассажиров);
- ▶ — изменение протяженности транспортной сети метрополитена, количества станций;
- ▶ — отношение протяженности пути удовлетворительного (неудовлетворительного) состояния к общей длине пути.

земаемыми другими регионами РФ и зарубежными странами;

► критерии и показатели должны соотноситься с документами стратегического планирования РФ и субъекта РФ.

Следующая группа узловых точек связана с формой проведения контрольного мероприятия: если при проведении аудита эффективности выявлены нарушения, то возможно проведение выездных проверок или отдельных тематических контрольных мероприятий. Это вызвано двумя причинами. Во-первых, необходимостью принимать меры в случае выявления нарушения, фиксации их в рамках аудита эффективности

путем проведения выездных проверок, а также путем проведения отдельного контрольного мероприятия в зависимости от объема и характера выявляемых нарушений. Во-вторых, функционированием в определенной внешней среде. Общественность оценивает работу контрольных органов по количеству выявляемых нарушений, что нельзя игнорировать и необходимо рассматривать как удовлетворение потребности общества.

Кроме того, в рамках аудита эффективности важно организовать работу с обращениями граждан и юридических лиц, что положительно скажется на имидже палаты во взаимодействии с экспертным сообществом.

## Аудит эффективности — приоритет деятельности

6 апреля в Контрольно-счетной палате Москвы состоялся научно-практический семинар руководителей контрольно-счетных органов субъектов РФ, входящих в Центральный федеральный округ, «Аудит эффективности — приоритет деятельности контрольно-счетных органов». Участники семинара обсудили методологические проблемы, а также практический опыт организации и проведения контрольно-счетными органами РФ аудита эффективности. В целом участники семинара отметили, что аудит эффективности останется приоритетным направлением государственного аудита в долгосрочной перспективе и обратили внимание на необходимость решения ряда ключевых вопросов для дальнейшего развития внешнего государственного финансового контроля.

В результате проведенного обсуждения и интерактивного голосования участники семинара большинством голосов выразили мнение, о том что:

1 Предметом аудита эффективности является деятельность государственных органов в рамках установленных полномочий (операции по доведению лимитов бюджетных обязательств и расходованию бюджетных средств, действия по передаче и использованию государственного имущества, предоставление льгот по платежам в бюджеты и иных преимуществ отдельным

категориям хозяйствующих субъектов, нормативно-правовое регулирование деятельности физических и юридических лиц и др.), а также деятельность государственных и негосударственных организаций в исследуемой сфере с использованием (без использования) государственных средств. Контрольно-счетный орган субъекта РФ вправе оценивать деятельность органа исполнительной власти субъекта РФ.

2 Состав критериев эффективности обязательно должен обеспечивать оценку достижения конечных (социальных) результатов.

3 Проведение контрольных мероприятий, в которых сочетаются проверка правомерности (законности) и оценка эффективности использования государственных средств, возможно.

4 Недостаток — это действие (бездействие), приводящее к ущербу публично-правовому образованию, но при этом не нарушающее требований законов и иных нормативных правовых актов<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> С учетом п. 23 Постановления Пленума Высшего Арбитражного суда РФ от 22 июня 2006 года № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм бюджетного кодекса Российской Федерации»: «...конкретная расходная операция может быть признана неэффективным расходованием бюджетных средств только в случае, если уполномоченный орган докажет, что поставленные перед участником бюджетного процесса задачи могли быть выполнены с использованием меньшего объема средств или что, используя определенный бюджетом объем средств, участник бюджетного процесса мог бы достигнуть лучшего результата».

5 При проведении аудита эффективности необходимо (целесообразно) обеспечивать получение знаний в предметной области как путем включения в состав рабочей группы независимых экспертов в предметной области, так и проведения анализа имеющихся экспертных оценок состояния, проблем, возможных направлений развития сфер или направлений деятельности, являющихся предметом аудита эффективности (находящихся в открытом доступе и полученных по запросам контрольно-счетного органа).

6 При выявлении нарушений при проведении аудита эффективности необходимо отметить выявленные нарушения и продолжать аудит эффективности и/или провести отдельную короткую проверку (самостоятельное контрольное мероприятие), учесть ее результаты при формировании выводов и предложений по результатам аудита эффективности.

7 Критерии и показатели эффективности, выводы и предложения необходимо обсудить с руководителями аудируемых органов (организаций), формальное согласование не требуется.

8 В целях создания условий для реализации требований статьи 16 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» необходимо определить понятие «ущерб публично-правовому образованию» в Бюджетном кодексе.

9 В отдельных случаях целесообразно синхронно (параллельно) проводить аудит эффективности в одной сфере несколькими контрольно-счетными органами субъектов РФ (муниципальных образований), что позволит повысить качество подготовки к проведению аудита эффективности, расширить базу сравнительного анализа показателей, выработать системные выводы и рекомендации.

**(Примечание редакции:** об опыте проведения аудита эффективности Счетной палатой Республики Татарстан и Контрольно-счетной палатой Ростовской области читайте в статьях **В. Д. Жукова и А. Р. Валеева**, опубликованных в рубрике «Внешний контроль».)