

ПРОВЕДЕНИЕ АУДИТА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СРЕДСТВ: ВОПРОСЫ МЕТОДОЛОГИИ



Валеев Азат Рустемович родился 14 января 1980 года.

С отличием окончил Казанский государственный финансово-экономический институт, заочно – Казанский государственный педагогический университет (факультет иностранных языков).

Прошел обучение в Англии («Christ's College», Лондон). Имеет квалификационный аттестат аудитора.

Аудитор Счетной палаты Республики Татарстан.

Заместитель Председателя Комиссии по вопросам методологии Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации.

Кандидат экономических наук. Доцент кафедры финансов Института управления, экономики и финансов Казанского (Приволжского) федерального университета.

E-mail: vaz0777@mail.ru

В статье рассматриваются вопросы методологии и практический опыт проведения Счетной палатой Республики Татарстан аудита эффективности использования государственных средств: основные этапы проведения аудита, выявление и оценка рисков, выбор целей аудита, критериев оценки эффективности.

Ключевые слова: аудит эффективности, государственные средства, критерии оценки эффективности, оценка рисков.

The article deals with the methodological approaches used by Accounts Chamber of the Republic of Tatarstan while auditing the efficiency of the budget expenses: basic stages of performance audit, risk assessment, determination of the objectives of audit and criteria of efficiency.

Keywords: performance audit, public funds, criteria of efficiency, risk assessment.

В современных условиях одним из приоритетов в деятельности контрольно-счетных органов [2] является расширение практики проведения аудита эффективности использования государственных (муниципальных) средств. Федеральный закон о контрактной системе также нацеливает органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля на оценку результатов, степени достижения целей государственных и муниципальных закупок (**таблица 1**).

Контрольные мероприятия в данном формате Счетная палата Татарстана проводит уже 10 лет. В целях изучения международных стандартов аудита очень полезными оказались совместные со Счетной палатой Российской Федерации российско-канадский и российско-британский проекты, а также стажировка в Республике Сингапур. Говоря об этом, следует отметить, что не все шло глад-

ко. Методом проб и ошибок внедрялась новая идеология проведения контрольных мероприятий. Практические советы по ключевым этапам проведения аудита эффективности обобщены в книге «Контроль эффективности бюджетных расходов: вопросы теории и практики», которая вышла под редакцией Председателя Счетной палаты Республики Татарстан Алексея Ивановича Демидова. А основным рецензентом выступил доктор экономических наук, профессор кафедры «Государственный аудит» Высшей школы государственного аудита (факультета) Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова Саунин Анатолий Николаевич. Особое внимание Счетная палата Татарстана уделяет изучению опыта работы коллег из других регионов. Например, в настоящее время при проведении аудита эффективности в дорожном хозяйстве используются методические подходы Контрольно-счетной палаты Москвы.

Счетной палатой Республики Татарстан проведен аудит эффективности использования государственных средств, выделенных на поддержку агропромышленного комплекса, малого и среднего предпринимательства, развитие инновационной деятельности, природоохранные мероприятия, ЖКХ, дорожное хозяйство, в сферах образования, здравоохранения, социальной защиты. В частности, следует отметить аудит эффективности использования государственных средств, выделенных на создание и развитие многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (**далее – МФЦ**). Объем государственных контрактов на ремонт, реконструкцию и строительство зданий для размещения в них МФЦ составил 600 млн. рублей. Основной упор в данном случае был сделан на оценку степени решения государственных задач. Важно было понять, насколько выделение этих средств позволило повысить качество и доступность государственных и муниципальных услуг, обеспечить выполнение майских Указов Президента Российской Федерации.

Оценка достижения конечных целей социально-экономического развития всегда очень трудоемка. Так, в течение 1,5 месяцев готовилась методика проведения аудита эффективности, в которой систематизировали основные риски нарушений и недостатков, более 100 критериев (показателей) оценки эффективности, типовые запросы и анкеты для проведения социологических исследований. Методика была одобрена Экспертным советом и только после этого начался основной этап – сбор количественной и качественной информации.

По итогам аудита (а он проводился в течение 8 месяцев) было подготовлено более 50 рекомендаций, с учетом которых принят ряд постановлений Правительства республики, полностью реформатирована сеть МФЦ.

По итогам обобщения и систематизации результатов аудитов эффективности можно выделить следующие характерные группы рекомендаций:

- устранить пробелы в законодательстве, актуализировать действующие нормативные правовые акты;
- утвердить план мероприятий (дорожную карту) развития рассматриваемой сферы, внести изменения в государственную программу;
- принять меры по более эффективному использованию IT-технологий;
- разработать (усовершенствовать) административные регламенты;
- принять меры по обеспечению дополнительных поступлений в бюджет;
- повысить эффективность системы внутреннего контроля;
- усовершенствовать проекты строительства объектов;
- обеспечить межведомственное взаимодействие;
- обобщить предложения по материально-техническому оснащению;
- упорядочить процедуру передачи и использования объектов;
- принять меры по кадровому обеспечению деятельности объектов аудита.

При выработке рекомендаций, образно говоря, необходимо представить себя в роли

Таблица 1. Полномочия контрольно-счетных органов.

Бюджетный кодекс РФ (п. 2 ст. 157) [1]	Федеральный закон № 44-ФЗ (ст. 98) [3]
КСО осуществляют бюджетные полномочия, в том числе по аудиту эффективности, направленному на определение экономности и результативности использования бюджетных средств.	Органы аудита в сфере закупок в пределах своих полномочий осуществляют анализ и оценку результатов закупок, достижения целей осуществления закупок, определенных в соответствии со статьей 13 Федерального закона № 44-ФЗ (часть 2). Для достижения целей, указанных в части 2 статьи 98, органы аудита в сфере закупок осуществляют экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность посредством проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, об обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.

руководителя министерства, ведомства, учреждения, и обозначить, что можно сделать более эффективно на различных уровнях управления.

Половина успеха — это правильный выбор темы контрольного мероприятия. Для проведения аудита эффективности необходимо выбирать социально-значимые сферы, в которые, с одной стороны, вкладываются значительные объемы государственных ресурсов, а с другой стороны, существуют высокие риски неэффективного использования средств, коррупционных проявлений, резервы оптимизации бюджетных расходов. Именно поэтому в состав рабочей группы по проведению аудита эффективности целесообразно включать наиболее опытных и инициативных сотрудников, обладающих аналитическими способностями.

Аудит эффективности предусматривает три основных этапа [4]:

1. Подготовительный этап, в ходе которого необходимо осуществить предварительное изучение предмета контрольного мероприятия. По его результатам готовится методика проведения аудита эффективности.

2. Основной этап включает в себя процесс сбора, проверки и анализа необходимых данных на объектах аудита, а также получения информации из других источников. По его итогам подписываются акты проверок, готовится аналитический материал.

3. Заключительный этап выражается в формировании выводов и рекомендаций, по завершении которого готовится и рассматривается в установленном порядке отчет о результатах аудита эффективности.

Следует также отметить этап внедрения рекомендаций, подготовленных по итогам аудита, и оценки полученного социально-экономического эффекта.

На начальном этапе с целью экспертно-консультационного и научно-методического обеспечения проведения аудита эффективности, обоснования выводов и рекомендаций распоряжением Председателя Счетной палаты создается Экспертный совет. В его состав, как правило, включаются сотрудники Счетной палаты, представители проверяемой стороны, Государственного Совета Республики Татарстан, Общественной палаты Республики Татарстан, общественных профессиональных объединений, научного сообщества и других ведущих отраслевых экспертов.

В отличие от традиционных финансовых проверок значительную часть времени проведения аудита эффективности (до 30%) занимает подготовительный этап (1-2 месяца). В ходе предварительного изучения предмета аудита необходимо понять специфику мер государственной поддержки, отраслевые проблемы, а также то, в какой мере проводимый аудит эффективности может помочь в их решении.

В первую очередь необходимо изучить отчеты о результатах деятельности объектов аудита за анализируемый период. Далее детально изучаются нормативные правовые акты (федеральные, региональные, муниципальные), затрагивающие рассматриваемую сферу, в том числе регламентирующие вопросы выделения и использования бюджетных средств (как правило, более 50 нормативных правовых актов по каждому аудиту). Особое внимание уделяется изучению стратегий, концепций развития, целевых программ, в которых обозначены цели и задачи государственной политики в рассматриваемой сфере. В частности, они могут использоваться при выборе критериев оценки, характеризующих результативность бюджетных расходов.

Для изучения передового опыта государственной поддержки других регионов используется общероссийская база данных Справочно-информационной системы «Гарант»: на начальном этапе — для выбора критериев оценки, на завершающем — для обоснования рекомендаций.

Одной из важнейших процедур проведения любого аудита эффективности является выявление, оценка степени влияния и учет рисков в рассматриваемой сфере деятельности объектов аудита. Очень полезным оказался и используется на постоянной основе опыт Государственного управления аудита Великобритании (рисунок 1). На начальном этапе проводится оценка рисков, их ранжирование (составляется перечень возможных нарушений и недостатков).

Это позволяет правильно определить цели, вопросы и критерии оценки эффективности, сконцентрировать работу контрольного органа на зонах повышенного риска, избежать излишних проверок областей аудита, характеризующихся низким уровнем риска.

Прежде чем приступить к основному этапу, разработанные методические рекомендации по проведению аудита эффективности (в том числе критерии оценки эффективности) вы-

носятся на обсуждение руководства объектов аудита и экспертного совета.

Выбор целей аудита эффективности основывается на разграничении основных функций объектов аудита, процессов и операций в их деятельности (**рисунок 2**) и осуществляется таким образом, чтобы предмет оценки разделялся на однородные составные части. Это своего рода метод декомпозиции сложной задачи на менее сложные.

По каждой цели затем определяются критерии оценки эффективности, представляющие собой качественные и количественные характеристики организации, процессов и результатов использования государственных средств и деятельности объектов аудита. Они показывают, какими должны быть организация и процессы, какие результаты являются свидетельством эффективного использования государственных средств [5].

Для удобства работы используется специальная таблица, разработанная с учетом опыта Национального управления аудита Великобритании, в которой критерии оценки эффективности группируются по целям и указываются источники выбора критерия, получения аудиторских доказательств, методы сбора и анализа необходимой информации (**таблица 2**).

В ходе проведения аудита эффективности анализ нормативных правовых актов с целью выявления в них коррупциогенных факторов можно проводить на основе методики, утвержденной постановлением Правительства РФ от

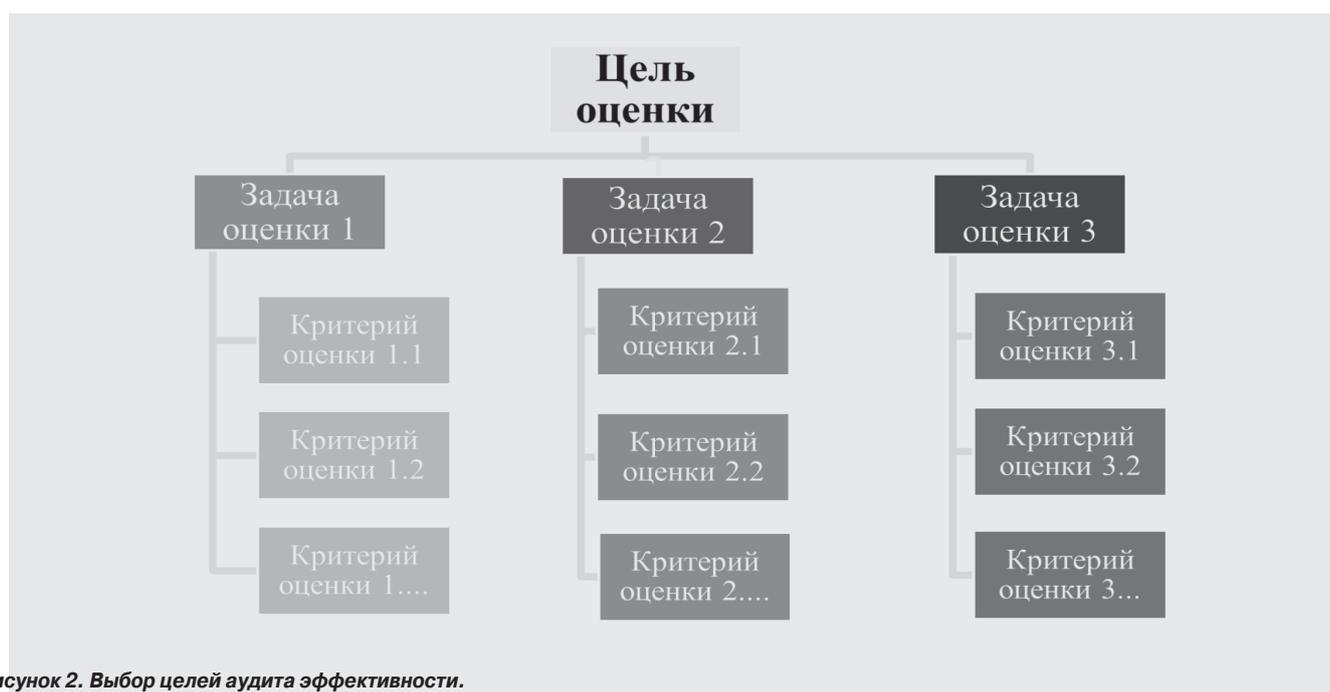


Таблица 2. Примеры критериев оценки эффективности использования государственных (муниципальных) средств, выделенных на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт систем водоснабжения и водоотведения населенных пунктов.

Критерии оценки эффективности	Источники выбора критериев оценки эффективности	Источники аудиторских доказательств	Методы сбора и анализа данных
Цель 1: Оценить экономичность и результативность использования бюджетных средств, выделенных на капитальный ремонт, реконструкцию, строительство систем водоснабжения и водоотведения населенных пунктов Республики Татарстан.			
Принимаются меры по снижению объемов незавершенного строительства, длительное время не финансируемого.	Результаты ранее проведенных контрольных мероприятий.	Данные Министерства строительства, архитектуры и ЖКХ Республики Татарстан, государственных (муниципальных) заказчиков, органов местного самоуправления.	Проведение выборочной проверки, запрос сведений, построение графиков.
Строительство, реконструкция объектов систем водоснабжения и водоотведения осуществляется с применением современных материалов на основе современных технологий.	Результаты ранее проведенных контрольных мероприятий.	Данные Министерства строительства, архитектуры и ЖКХ Республики Татарстан, государственных (муниципальных) заказчиков, органов местного самоуправления.	Проведение выборочной проверки, запрос сведений, собеседование с экспертами.
Цель 2: Оценить доступность и качество питьевой воды в населенных пунктах Республики Татарстан, надежности и ресурсной эффективности систем водоснабжения и водоотведения, эффективность мероприятий по минимизации негативного воздействия на окружающую среду.			
Питьевая вода соответствует установленным требованиям. Осуществлен подбор эффективных, экономичных, наиболее безопасных для здоровья хлорсодержащих реагентов, используемых на станциях подготовки питьевой воды. Усовершенствованы и реконструированы станции по очистке воды за счет применения эффективных фильтрующих материалов. Реконструированы канализационные очистные сооружения. Внедрено оборудование для обезвоживания осадков сточных вод для улучшения экологической обстановки.	Программа формирования и модернизации жилищно-коммунального комплекса Республики Татарстан на 2004-2010 годы.	Данные Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Республике Татарстан, Министерства строительства, архитектуры и ЖКХ Республики Татарстан, органов местного самоуправления.	Запрос сведений, сравнение фактических и плановых значений, построение графиков.
Достигнуты плановые значения по удельному весу проб воды, отбор которых произведен из водопроводной сети и которые не отвечают гигиеническим нормативам по санитарно-химическим показателям (2012 год – 11,40%; 2013 год – 11,20%; 2014 год – 11,00%; 2015 год – 10,80%).	Долгосрочная целевая программа «Улучшение обеспеченности населения Республики Татарстан услугами водоснабжения и водоотведения на период 2012-2015 годов и на перспективу до 2020 года».	Данные Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Республике Татарстан.	Запрос сведений, сравнение фактических и плановых значений, построение графиков.
Цель 3: Проанализировать основные финансовые показатели предприятий сектора водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод в Республике Татарстан, динамику привлечения частных инвестиций.			
Достигнуты плановые значения по доле капитальных вложений в системы водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод в общем объеме выручки организаций сектора водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, % (2012 год – 15,0%; 2013 год – 17,0%; 2014 год – 19,0%; 2015 год – 21,0%).	Долгосрочная целевая программа «Улучшение обеспеченности населения Республики Татарстан услугами водоснабжения и водоотведения на период 2012-2015 годов и на перспективу до 2020 года».	Статистическая отчетность, данные Министерства строительства, архитектуры и ЖКХ Республики Татарстан, органов местного самоуправления.	Запрос сведений, выборочная перепроверка полученных данных, сравнение фактических и плановых значений, построение графиков.

Критерии оценки эффективности	Источники выбора критериев оценки эффективности	Источники аудиторских доказательств	Методы сбора и анализа данных
<p>Достигнуты плановые значения по доле воды, поставляемой организациями коммунального комплекса, работающими на основании концессионных соглашений (в городах с населением более 300 тыс. человек), % (2012 год – 0%; 2013 год – 1,0%; 2014 год – 3,0%; 2015 год – 5,0%).</p>	<p>Долгосрочная целевая программа «Улучшение обеспеченности населения Республики Татарстан услугами водоснабжения и водоотведения на период 2012-2015 годов и на перспективу до 2020 года».</p>	<p>Статистическая отчетность, данные Министерства строительства, архитектуры и ЖКХ РТ, органов местного самоуправления.</p>	<p>Запрос сведений, выборочная перепроверка полученных данных, сравнение фактических и плановых значений, построение графиков.</p>
<p>Цель 4: Оценить эффективность системы внутреннего контроля за использованием бюджетных средств, исполнением программных мероприятий.</p>			
<p>Соблюдается порядок проведения экспертизы технических решений при выделении бюджетного финансирования с привлечением экспертов из научно-технической сферы.</p>	<p>Результаты ранее проведенных контрольных мероприятий.</p>	<p>Данные Министерства строительства, архитектуры и ЖКХ Республики Татарстан, государственных (муниципальных) заказчиков, органов местного самоуправления.</p>	<p>Проведение выборочной проверки, запрос сведений.</p>
<p>В установленном порядке ведется мониторинг подземных вод Республики Татарстан, его результаты используются при планировании работ по развитию систем водоснабжения населенных пунктов.</p>	<p>Государственная программа «Охрана окружающей среды, воспроизводство и использование природных ресурсов Республики Татарстан на 2014-2020 годы».</p>	<p>Данные Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан.</p>	<p>Запрос и изучение документов.</p>

26.02.2010 г. №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». По итогам данного анализа, как правило, готовятся предложения по внесению изменений в правовые акты.

Важным источником информации являются социологические исследования, проводимые в форме собеседования и анкетирования. Зачастую они проводятся Счетной палатой Республики Татарстан самостоятельно с привлечением контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Следует отметить, что статус рекомендаций по итогам аудита эффективности, в отличие от опыта Канады, в нашем законодательстве не закреплен. Необходимо рассмотреть возможность инициирования подготовки соответствующих поправок в законодательство, которые бы определили правовую основу подготовки и рассмотрения рекомендаций по итогам аудита эффективности. Например, согласно Федеральному закону №44-ФЗ органы аудита в

сфере закупок устанавливают причины выявленных отклонений, нарушений и недостатков, разрабатывают предложения, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок, систематизируют и размещают в единой информационной системе информацию о реализации указанных предложений [3].

Как показывает практика, обеспечению полной и своевременной реализации рекомендаций, подготовленных по итогам аудита, способствует рассмотрение и одобрение его итогов на уровне руководства региона. Например, по итогам аудитов эффективности, проводимых Счетной палатой Республики Татарстан, как правило, принимается специальное распоряжение Правительства республики, в котором по каждой рекомендации назначаются ответственные, устанавливаются сроки исполнения.

В рамках деятельности Совета контрольно-счетных органов Республики Татарстан сотрудники Счетной палаты Республики Татарстан оказывают организационную,

консультационно-методическую помощь в освоении методологии проведения аудита эффективности органам муниципального финансового контроля.

Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации зачастую самостоятельно пытаются провести аудит эффективности в очень сложных сферах (например, АПК, дорожные работы, здравоохранение). При этом зачастую проблематично получить

сопоставимые данные по другим регионам для проведения сравнительного анализа. Общедоступных источников данных недостаточно. На наш взгляд, в отдельных случаях целесообразно синхронно (параллельно) проводить аудит эффективности в одной сфере несколькими контрольно-счетными палатами, что позволит взаимодействовать коллегам из разных регионов на всех этапах мероприятия.

Литература:

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
2. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
3. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
4. Стандарт финансового контроля СФК 104 «Проведение аудита эффективности использования государственных средств», утвержденный решением Коллегии Счетной палаты РФ от 9 июня 2009 г., протокол № 31К (668) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
5. Саунин А.Н. Аудит эффективности использования государственных средств: Учебное пособие / А.Н. Саунин. — М.: Издательство Московского университета, 2015. — 336 с.

АНТИПЛАГИАТ
творите собственным умом
Резидент СКОЛКОВО

**АНТИПЛАГИАТ
НОВАЯ ВЕРСИЯ 3.3.
СИСТЕМА ПОИСКА
ТЕКСТОВЫХ
ЗАИМСТВОВАНИЙ
№1 В РОССИИ**

**Закажите
ТЕСТОВЫЙ
ДОСТУП**

**АКЦИЯ!
БЕСПЛАТНЫЕ ПРОВЕРКИ
в течение 1 года* по коллекциям:**

- ЭБС издательства «Лань»
- ЭБС «Университетская библиотека online»

*при подключении к системе АНТИПЛАГИАТ до 31 декабря 2016 года

www.antiplagiat.ru sales@antiplagiat.ru +7 (495) 223-23-84