



Зарубежные подходы к проведению аудита эффективности транспортной системы на региональном уровне



Солдатенко Игорь Александрович – Контрольно-счётная палата, Москва, Россия.

Игорь СОЛДАТЕНКО

Статья посвящена рассмотрению зарубежных инструментов проведения аудита эффективности в транспортной сфере и оценке возможности применения методов и процедур аудита эффективности российскими региональными контрольно-счётными органами. Цель исследования состоит в комплексном анализе международного опыта регламентации и осуществления аудита эффективности в транспортной сфере на примере практик Генерального аудитора Шотландии (Великобритания) и Генерального аудитора Манитобы (Канада).

Учитывая традиционно высокую долю расходов региональных бюджетов на развитие транспортной системы, отмечено, что оценка экономности, продуктивности и результативности использования публичных ресурсов важна не только для власти регио-

нов, но и для населения и хозяйствующих субъектов.

По итогам анализа «лучших практик» региональных органов государственного аудита Великобритании и Канады в части проведения аудитов эффективности в транспортной сфере зафиксированы передовые методы и аудиторские процедуры, возможные для применения российскими региональными контрольно-счётными органами. В частности, отмечены конкретика и точность рекомендаций органам исполнительной власти, представленных в аудиторском отчёте; проведение оценки корректности тендерных процедур и эффективности исполнения контрактов в рамках аудита эффективности; широкое использование внешних экспертов при проведении проверок и другие.

Ключевые слова: государственные расходы, транспортная сфера, аудит эффективности транспортной системы, органы аудита Шотландии и Манитобы, рекомендации по итогам аудита эффективности.

*Информация об авторе:

Солдатенко Игорь Александрович – Старший государственный инспектор инспекции № 1 Контрольно-счётной палаты г. Москвы, Москва, Россия, igor.soldatenko.94@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 09.10.2020, принята к публикации 26.12.2020.

For the English text of the article please see p. 196.

Являясь институтами надзора за легитимным и эффективным использованием централизованных фондов денежных средств, высшие и региональные органы внешнего государственного финансового контроля (государственного аудита) в ряде стран наделены особым статусом и широкими полномочиями, подкреплёнными высокой степенью ответственности перед гражданами. Иначе говоря, место и роль государственного аудита предопределены потребностями общества в нём. В таком контексте кратно возрастает актуальность изучения многолетней зарубежной практики осуществления государственного аудита, в том числе на региональном уровне.

Вопросы, связанные с международной практикой регламентации и осуществления внешнего государственного финансового контроля, подробно рассмотрены в ряде научных работ [1–7]. Между тем предметная область большинства исследований — результаты деятельности высших органов аудита, тогда как региональные органы аудита (особенно зарубежные) зачастую «остаются в тени».

С учётом вышесказанного основной целью исследования является изучение и анализ международных стандартов осуществления аудита эффективности использования государственных средств в транспортной сфере и соответствующих практик организации системы внешнего государственного финансового контроля на региональном уровне в ряде стран (Великобритания и Канада), в разрезе возможностей заимствования передовых инструментов российскими контрольно-счётными органами (КСО).

Помимо изучения разнообразных источников информации, включая зарубежные, в рамках исследования использовались *методы* сравнения, анализа и синтеза, индукции и дедукции, статистические методы.

РОССИЙСКИЕ РЕАЛИИ И АКТУАЛЬНОСТЬ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Начиная с 1994 года, в России формировалась система субфедеральных контрольно-счётных органов (далее — КСО), первым из которых стала Контрольно-

счётная палата Московской городской думы, преобразованная 1 ноября 1995 года в Контрольно-счётную палату Москвы (далее — КСП Москвы). Через некоторое время КСО появились и в других субъектах России. В числе первых в 1995 году были учреждены Контрольно-счётная палата Воронежской области, Счётная палата Владимирской области, Контрольно-счётная палата Санкт-Петербурга (далее — КСП Санкт-Петербурга) и другие.

Благодаря 25-летнему опыту осуществления внешнего государственного финансового контроля на уровне субъекта Российской Федерации, сформирован комплекс нормативных правовых актов, регламентирующих осуществление государственного аудита и, в частности, аудита эффективности, налажен обмен знаниями между КСО и заимствование лучших методик и практик, однако некоторые системные проблемы не решены до сих пор.

В международных стандартах аудит эффективности рассматривается как независимая проверка деятельности органов исполнительной власти, государственных организаций, выполнения программ в целях определения экономичности, продуктивности и результативности использования ресурсов [8, с. 110].

Несмотря на наличие международных стандартов ИНТОСАИ, Федерального закона от 07.02.2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», соответствующих законов субъектов РФ и локальных стандартов, организацию и проведение государственного аудита в ряде регионов нельзя назвать совершенными: значительные проблемы наблюдаются в части осуществления аудитов эффективности использования государственных средств. В разрезе основных причин такого положения выделяются следующие:

- недостаток материальных и трудовых ресурсов КСО для проведения аудита эффективности на должном уровне;
- смешение финансового аудита и аудита эффективности;
- устоявшаяся практика проведения аудитов эффективности без опоры на международные и локальные стандарты;



Краткая характеристика некоторых региональных органов аудита

Наименование органа государственного аудита	Год образования	Наименование должности руководителя	Количество сотрудников	Проведение аудитов эффективности
КСП Москвы (Россия)	1994	Председатель КСП Москвы	188	да
КСП Санкт-Петербурга (Россия)	1995	Председатель КСП Санкт-Петербурга	115	да
Audit Scotland (Великобритания)	2000	Chair of Audit Scotland Board	≈270	да
Wales Audit Office (Великобритания)	2005	Auditor General for Wales	≈240	да
City of Vienna Court of Audit (Австрия)	1920	Director of the City of Vienna Court of Audit	84	да
Bavarian Supreme Audit Office (Германия)	1812	President of the Bavarian Supreme Audit Office	≈130	да
Office of the Auditor General Manitoba (Канада)	1933	Auditor General	≈55	да

Источник: сформировано автором на основе данных официальных сайтов ряда российских и зарубежных органов государственного аудита¹.

• проблемный выбор критериев и показателей эффективности, игнорирование их в ходе контрольного мероприятия;

• недостаток современных методов осуществления аудита эффективности — оперирования «большими данными», сравнения проверяемого объекта с «лучшими органами/организациями», проведения интервью, опросов;

• стремление провести аудит эффективности «малыми силами», без должной доказательной базы по каждому из критериев оценки эффективности;

• недостаточная изученность международного опыта осуществления аудита эффективности, невысокая степень заимствования лучших зарубежных практик.

Кроме того, в России, в отличие от зарубежного опыта осуществления аудита эффективности, упор при проверке делается на законность и полноту расходования

средств государственного бюджета [9, с. 202]. В связи с этим невозможно переоценить значимость сотрудничества с зарубежными органами аудита, в том числе в целях совершенствования методологии аудита эффективности. Одной из форм такой кооперации является членство в Европейской организации региональных органов внешнего государственного финансового контроля (далее — ЕВРОРАИ), учрежденной 1 октября 1992 года в городе Манчестере и обеспечивающей обмен опытом и рациональное осуществление государственного аудита.

В соответствии со ст. 3 Устава ЕВРОРАИ любой региональный орган государственного аудита может стать членом ЕВРОРАИ при условии принятия Устава и утверждения Генеральной Ассамблеей во время регулярного заседания. По данным официального сайта ЕВРОРАИ на август 2020 года членами организации являлись более 90 учреждений из 16 стран (15 европейских государств и Бразилия). При этом наибольшее количество региональных (муниципальных) органов аудита представлено от России (17), Германии (13), Франции (13), Испании (12).

Безусловно, региональные органы аудита обладают отличительными чертами не только в связи с наличием на определенных территориях эксклюзивных управленческих механизмов и практик взаимодействия с исполнительной властью, но и в силу различного возраста учреждений, коли-

¹ Официальный сайт КСП Москвы. [Электронный ресурс]: <http://www.ksp.mos.ru>. Доступ 28.09.2020; Официальный сайт КСП Санкт-Петербурга. [Электронный ресурс]: <http://www.ksp.org.ru>. Доступ 28.09.2020; Официальный сайт Audit Scotland. [Электронный ресурс]: <http://www.audit-scotland.gov.uk>. Доступ 28.09.2020; Официальный сайт Wales Audit Office. [Электронный ресурс]: <http://www.wao.gov.uk>. Доступ 28.09.2020; Официальный сайт City of Vienna Court of Audit. [Электронный ресурс]: <http://www.stadtrechnungshof.wien.at>. Доступ 28.09.2020; Официальный сайт Bavarian Supreme Audit Office. [Электронный ресурс]: <http://www.orh.bayern.de>. Доступ 28.09.2020; Официальный сайт Office of the Auditor General Manitoba. [Электронный ресурс]: <https://www.oag.mb.ca>. Доступ 28.09.2020.

чества и квалификации штатных сотрудников (табл. 1).

Мировой опыт доказывает, что использование аудита эффективности как самостоятельного вида контроля улучшает сам процесс управления государственными ресурсами за счёт предоставления полной, достоверной и объективной информации об эффективности функционирования организаций-пользователей бюджетными средствами [10, с. 71].

Учитывая практическую значимость исследования зарубежных подходов к проведению аудита эффективности, нельзя не отметить ключевые (с позиций определения эффективности) сферы использования бюджетных средств, среди которых здравоохранение, образование, военная сфера (безопасность) и другие. В то же время особое место занимают государственные расходы на развитие транспортной системы, ведь от эффективности функционирования транспорта в значительной степени зависят не только показатели национальной (региональной) экономики, но и жизнь граждан.

Общемировые тренды на повышение эффективности инвестиций в транспортную сферу, разработку инновационных продуктов, цифровизацию и информатизацию, укрепление экономической безопасности не могли не затронуть российскую экономику, а степень их влияния подробно описана в ряде научных исследований [11–14].

Потребность со стороны общества и бизнеса в комплексной оценке экономности, продуктивности и результативности использования региональных публичных ресурсов на развитие транспортной сферы обусловлена объективными социально-экономическими факторами и тенденциями.

Во-первых, государственные расходы, приходящиеся на развитие транспортной системы, колоссальны, а реализуемые транспортные проекты повсеместно востребованы. Так, бюджетом города Москвы в 2019 году в целях совершенствования транспортной сферы профинансированы мероприятия на общую сумму 661,8 млрд руб. (26,6 % от бюджетных расходов), что больше совокупной величины затрат на образование и здравоохранение; бюджетом

города Санкт-Петербурга – на общую сумму 114,5 млрд руб. (17,6 % от бюджетных расходов). Помимо субфедеральных централизованных фондов развитие транспортной системы финансируется за счёт федерального бюджета, а также с участием частных инвесторов. При этом пример российских мегаполисов не является нетрадиционным. Очевидно, с ростом населения крупных городов, часто обусловленным региональной экономической дифференциацией, вызывающей внутреннюю (международную) миграцию, потребность в осуществлении инфраструктурных проектов в транспортной отрасли будет только возрастать.

Во-вторых, государство через нормативные правовые акты влияет на экономическое поведение всех участников производства и потребления транспортных услуг. В частности, в условиях новой конфигурации рынка и несбалансированности интересов его участников законодательные изменения должны мотивировать всех участников рынка к повышению эффективности работы железнодорожного транспорта и сокращению транспортных затрат в экономике в целом [15, с. 75].

В-третьих, немалая часть располагаемых ресурсов домохозяйств тратится на услуги в транспортной сфере. Если посмотреть на распределение расходов по децильным группам населения России, прослеживается следующий тренд – с ростом располагаемых доходовкратно возрастает доля расходов на транспорт. Например, в первой децильной группе в среднем расходы на транспорт составляли 1,3 %, в пятой группе – 4,8 %, в девятой – 11,5 % (данные за I квартал 2020 года) [16]. Подобная тенденция свойственна и европейским странам: в Германии в 2015 году население первого квинтиля расходовало 7,3 % располагаемых средств на транспорт, пятого квинтиля – 16,4 %; в Великобритании – 8,3 и 18,6 % соответственно; в Швеции – 8,9 и 15,1 % соответственно [17, с. 12]. В связи с этим полагаем, что с ростом реальных доходов населения в будущем будут увеличиваться расходы на продукты и услуги транспортного сектора как в абсолютном, так и в относительном выражении.

Таким образом, рост расходов населения на транспорт, укрупнение мегаполисов



и увеличение ёмкости государственных транспортных программ, заинтересованность в развитии транспортной инфраструктуры и снижении транспортных издержек (через повышение конкуренции) со стороны бизнеса обеспечивают высокий потенциальный спрос в отношении результатов деятельности органов государственного аудита через оценку эффективности использования публичных ресурсов в транспортной системе.

Иными словами, общее правило свойственно и транспортной сфере: когда ресурсы ограничены, необходимо решать государственные задачи с наименьшими расходами при достижении определённых целей (экономичность) либо достигать лучшего результата при фиксированном объёме финансирования (результативность) [18, с. 367].

В настоящее время в развитых странах органы финансового контроля широко используют аудит эффективности бюджетных расходов. В ряде государств доля аудита достигает 50–60 % в совокупном объёме проверок высших органов финансового контроля [19, с. 72]. При этом Контрольно-счётной палатой Москвы, например, в 2016 году проведено девять аудитов эффективности (4,3 % от общего количества контрольных мероприятий), в 2017 году – шесть аудитов эффективности (2,8 %), в 2018 году – шесть аудитов эффективности (2,6 %). Вместе с тем доля неэффективных расходов в общем объёме нарушений в денежном выражении составила 87,5 % в 2016 году, 70,2 % в 2017 году и 86,3 % в 2018 году. Статистика свидетельствует о высоком объёме неэффективных затрат бюджета при относительно небольшом количестве аудитов эффективности, что подчёркивает крайнюю значимость последних.

В то же время следует подчеркнуть, что аудит эффективности – контрольное мероприятие, нацеленное на определение экономности, продуктивности и результативности использования государственных ресурсов через установление критериев и показателей эффективности, поиск доказательств по каждому из критериев и проводимое с большим количеством трудовых затрат, с использованием информационных систем, больших данных, ма-

тематических методов, с проведением опросов и интервью. В связи с этим количество и качество проводимых российскими КСО аудитов эффективности зависит от ряда факторов:

- существование экономических, политических, социальных, экологических и других региональных особенностей;
- существование национальных норм (стандартов) и традиций осуществления аудита эффективности;
- различные структуры бюджета и объём проверяемых средств;
- различная штатная численность региональных органов государственного аудита;
- уникальность региональных систем управления, наличие устоявшихся практик взаимодействия КСО с исполнительной властью.

АУДИТ ЭФФЕКТИВНОСТИ ТРАНСПОРТНОЙ СФЕРЫ В ШОТЛАНДИИ

В части методики и практики проведения аудита эффективности в транспортной сфере значительного внимания заслуживают британские региональные контрольные органы, что объясняется наличием передовых транспортных технологий, особенно в крупных городах, и высокими требованиями общества к транспортной системе.

Аудит эффективности в Великобритании направлен на сбор доказательств, позволяющих сделать вывод о соответствии затраченных средств и полученных результатов. Таким образом, Национальное управление аудита Великобритании при проведении аудита эффективности ориентируется исключительно на конечные результаты [20, с. 96].

Структурно региональные органы аудита в Великобритании имеют немало особенностей. В частности, Аудит Шотландии (Audit Scotland) включает Генерального аудитора Шотландии (Auditor General for Scotland) и Счётную комиссию (Accounts Commission). При этом Генеральный аудитор Шотландии отвечает за аудит всех государственных органов (кроме местных), среди которых правительство и правительственные учреждения Шотландии, полиция, пожарные службы, колледжи и другие.

Результатом деятельности является отчёт перед парламентским Комитетом по государственному аудиту и законодательному надзору. В свою очередь, Счётная комиссия является внешним контролёром государственных расходов местного самоуправления, способствующим принятию (корректировке) управленческих решений местных советов. Контролёр аудита (Controller of Audit) отчитывается перед Счётной комиссией по вопросам, представляющим общественный интерес для местных органов власти, и выделяет проблемные области.

От имени Генерального аудитора Шотландии и Счётной комиссии ежегодно проводится около 15 аудитов эффективности, отчёты по результатам которых должны быть точными и актуальными. Для этих целей большинство аудитов эффективности реализуется с участием групп консультантов, приезжающих из-за пределов Шотландии. Чаще всего такие группы включают от шести до десяти членов, обладающих специальными знаниями в проверяемой сфере.

Из совокупности аудитов эффективности транспортной сферы, проведённых Генеральным аудитором Шотландии, выделен для рассмотрения аудит эффективности «Транспортные паромные перевозки Шотландии» (октябрь 2017 года) [21].

Отчёт по результатам аудита эффективности «Транспортные паромные перевозки Шотландии» содержит резюме (статистические сведения, рекомендации, сведения о предмете аудита в сжатом виде), четыре основные части (паромные перевозки в Шотландии, расходы и результативность, закупки, долгосрочное планирование), приложения.

Исходя из данных отчёта, проверяемая сфера характеризуется следующими статистическими сведениями (на момент формирования отчёта):

- в Шотландии функционирует 66 регулярных паромных маршрутов, управляемых государственными и коммерческими операторами;
- в 2016–2017 гг. потрачено 209,7 млн фунтов стерлингов государственных средств на паромные перевозки и активы, такие как суда и гавани;
- существует три основных паромных контракта, по которым субсидируются 32

паромных маршрута для ежегодной перевозки более 5 млн человек;

- за десять лет, начиная с 2007 года, расходы на паромное сообщение возросли на 115,0 % в реальном выражении; количество пассажиров увеличилось на 0,3 %, количество автомобилей — на 16,8 %;

- около 99 % паромных рейсов были выполнены вовремя и без задержек.

С учётом ограниченных бюджетных расходов на финансирование отмечен риск несоответствия спросу качества и объёма оказываемых в пределах выделенного бюджета услуг паромных перевозок.

Кроме того, Генеральным аудитором Шотландии проводится анализ закупочной деятельности с выделением проблем и недостатков. К примеру, в ходе осуществления процедуры определения оператора паромной линии в формате тендера, в котором участвовали две компании, информация по вопросам, связанным с предметом закупки, была запрошена более 800 раз, при этом имели место задержки в предоставлении компаниям важных сведений.

По итогам тендера победила заявка, цена которой составила 868 млн фунтов стерлингов, что было на 128 млн ниже, чем предполагалось Управлением транспорта Шотландии. При этом 350 обязательств, содержащихся в контракте, не были оценены в денежной форме, в результате чего после обновления контракта его стоимость увеличилась до 975 млн фунтов стерлингов.

Указанные проблемы и тенденции, выявленные в процессе аудита эффективности, нашли отражение в рекомендациях по его итогам.

Так, Управлению транспорта Шотландии рекомендовано:

1. Разработать долгосрочную стратегию в масштабах всей Шотландии для сети субсидируемых паромов с учётом:

- прогресса, нашедшего отражение в Плате паромных переправ;
- фиксации предполагаемых выгод от субсидируемых паромных перевозок, их вклада в достижение национальных результатов и способов его измерения, мониторинга;
- включения оценки долгосрочной доступности затрат на услуги и активы (с учётом бюджетной стратегии);



- распределения расходов по приоритетам внутри паромной сети;
- регулярного мониторинга разработанной стратегии в части своевременности бюджетного обеспечения, актуальности показателей и доступности услуг.

2. Убедиться, что Управление транспорта Шотландии располагает соответствующими ресурсами для разработки стратегии, её мониторинга и формирования отчётности по достижению целей стратегии.

3. Повысить прозрачность паромных услуг и создать возможность оценки качества услуг пользователями (укрепить социальную отдачу).

4. Улучшить механизм государственных закупок услуг по осуществлению паромных перевозок с учётом:

- формирования закупочных комиссий сотрудниками с квалификацией в сфере закупок и опытом работы в паромном секторе;
- увеличения времени на подготовку проектной документации;
- обеспечения точности, актуальности и прозрачности спецификации контрактов для потенциальных участников торгов;
- предоставления участникам торгов чёткой, качественной и своевременной информации.

Кроме этого, Управлению транспорта Шотландии совместно с паромными операторами рекомендовано продуктивнее взаимодействовать в рамках реализации своих функций и обязанностей.

Следует отметить, что в Великобритании особое внимание уделяется разработке стратегических документов в сфере транспорта, направленных на инвестиции в инновации. В частности, принята и реализуется техническая стратегия железнодорожного транспорта [22, с. 80]. При этом обоснованность разработки и ход реализации стратегий часто выступают предметом аудита эффективности.

АУДИТ ЭФФЕКТИВНОСТИ ТРАНСПОРТНОЙ СИСТЕМЫ ПРОВИНЦИИ МАНИТОБА (КАНАДА)

В части регламентации и осуществления аудита эффективности использования государственных ресурсов в транспортной системе нельзя не отметить региональные

органы внешнего государственного финансового контроля Канады.

Одним из наиболее прозрачных с позиции размещения информации в открытых источниках представляется Управление Генерального аудитора Манитобы. Генеральный аудитор, назначаемый на десятилетний срок Законодательным собранием Манитобы, при содействии 55 штатных сотрудников Управления осуществляет государственный аудит в виде финансового аудита и «аудита проекта», подразделяющегося на аудит эффективности, специальный аудит (расследования) и аудит информационных технологий (IT-аудит).

Практикой деятельности Генерального аудитора Манитобы аудит эффективности закреплён как систематическая оценка результативности управления государственным органом или программой с учётом располагаемых полномочий и ресурсов. Посредством осуществления аудита эффективности исследуются инструменты государственного управления и внутреннего контроля, система отчётности в областях, имеющих стратегическое значение, с целью предоставления Законодательному собранию независимой и объективной информации о деятельности органов исполнительной власти.

В Манитобе аудит эффективности как процесс состоит из четырёх этапов, включая фазу планирования, фазу обследования, фазу отчётности и контроль состояния рекомендаций (рис. 1).

Во многом российские стандарты аудита эффективности предусматривают ту же последовательность действий, что и канадские. При этом в Канаде акцентируется внимание на некоторых значимых, на наш взгляд, процедурах.

Во-первых, разработка целей и критериев оценки эффективности осуществляется на этапе планирования. Ввиду того, что по каждому из критериев производится сбор аудиторских доказательств, важность разработки критериев сложно переоценить. При этом российскими КСО критерии часто дорабатываются в ходе основного этапа (фаза обследования), что затягивает процесс аудита и нивелирует результаты этапа планирования.

Во-вторых, особые методы и процедуры аудита эффективности, повсеместно ис-

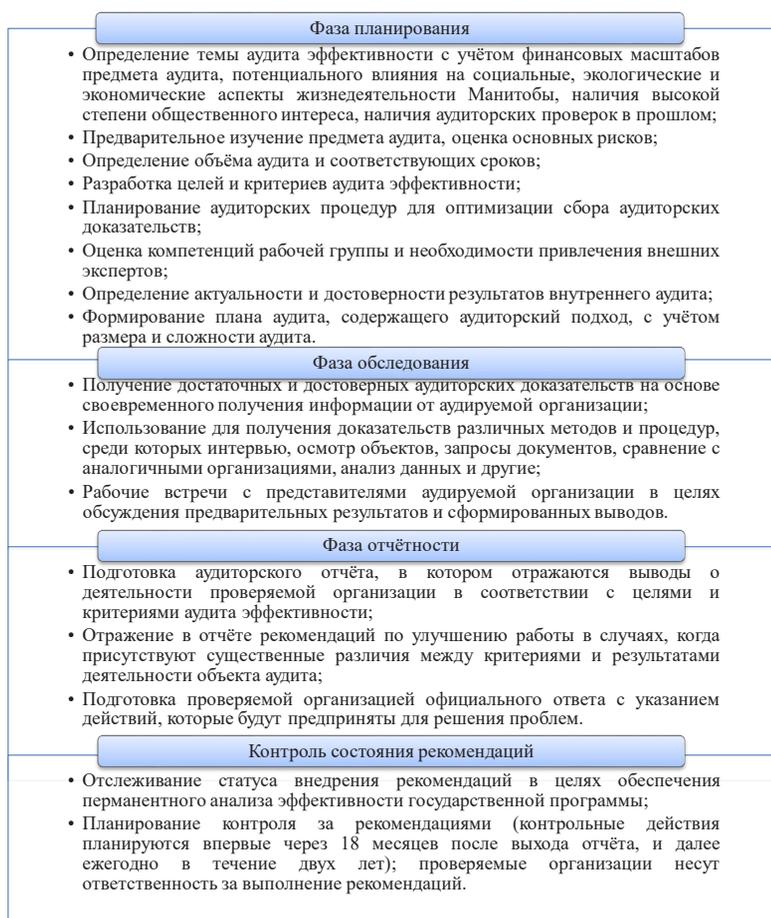


Рис. 1. Этапы (фазы) проведения аудита эффективности Генеральным аудитором Манитобы. Источник: Официальный сайт Управления Генерального аудитора Манитобы. [Электронный ресурс]: <https://www.oag.mb.ca>. Доступ 21.09.2020.

пользуемые канадскими органами государственного аудита, в России с учётом отсутствия закрепления их в стандартах не всегда используются, что на практике предопределяет смешение финансового аудита и аудита эффективности.

В-третьих, чётко установленные сроки осуществления контроля за рекомендациями способствуют стабильному внедрению этих рекомендаций и повышению ответственности объектов аудита.

Основным мерилом качества проведённого аудита эффективности является содержание отчёта о его результатах. Для оценки структуры отчёта и результатов аудита эффективности в транспортной сфере рассмотрен отчёт по итогам аудита эффективности «Безопасность коммерческого транспорта» (декабрь 2019 года) [23].

Отчёт по итогам аудита эффективности «Безопасность коммерческого транспорта» включил в себя несколько разделов, свойственных для основной массы

аудитов, проведённых Генеральным аудитором Манитобы: комментарий Генерального аудитора (введение), ключевые аспекты отчёта в схематичном виде, основные положения (подробное раскрытие ключевых моментов отчёта), ответ от проверяемой организации, справочная информация, сведения о цели, объёме и методах аудита эффективности, выводы и рекомендации (основной и наиболее объёмный раздел).

Согласно комментарий Генерального аудитора Манитобы, на момент контрольного мероприятия существовал ряд проблем в сфере безопасности коммерческого транспорта:

- грузовые автомобили массой более 4500 кг представляли риски безопасности;
- в результате дорожных происшествий 11 человек погибли, 533 человека получили травмы;
- Департаментом инфраструктуры выдано 7500 сертификатов соответствия



Цели и критерии аудита эффективности «Безопасность коммерческого транспорта»

Цель	Критерии
Оценить адекватность программы обеспечения безопасности автотранспортных средств	<ul style="list-style-type: none"> • Все автотранспортные компании, которым требуются сертификаты безопасности, должны их получить. • Сертификаты соответствия требованиям безопасности (как первоначальные, так и продлеваемые) должны выдаваться только перевозчикам, которые соблюдают установленные требования безопасности. • Рейтинги безопасности должны быть логически определены и должным образом подтверждены. • Проверки грузового транспорта должны эффективно способствовать повышению безопасности перевозчиков.
Оценить систему проведения дорожного техосмотра коммерческого транспорта	<ul style="list-style-type: none"> • Должны быть внедрены стандарты и политика для эффективного руководства проверками транспортных средств с учётом основных рисков. • Результаты работы инспекторов должны контролироваться, а недостатки деятельности инспекций устраняться.
Определить адекватность планирования и управления эффективностью	<ul style="list-style-type: none"> • Стратегические планы и соответствующие цели должны быть разработаны на основе достаточной и актуальной информации. • Стратегическое планирование должно выявлять и учитывать риски, а также значимые показатели эффективности. • Департамент инфраструктуры должен сообщать о ключевых аспектах безопасности коммерческого транспорта.

Источник: Independent Audit Report «Department of Infrastructure: Oversight of Commercial Vehicle Safety». [Электронный ресурс]: <https://www.oag.mb.ca/audit-reports/report/commercial-vehicle-safety/>. Доступ 30.09.2020.

требованиям безопасности, позволяющих эксплуатировать 45000 коммерческих автомобилей, однако по итогам аудита установлено, что Департамент должен тщательнее проверять получателей сертификатов.

Следуя цели аудита эффективности, Генеральным аудитором Манитобы была исследована система надзора со стороны Департамента инфраструктуры за безопасностью грузовых автомобилей, что затронуло процессы, связанные с:

- программой обеспечения безопасности автотранспортных средств;
- проведением дорожного техосмотра коммерческого транспорта;
- стратегическим планированием и управлением эффективностью.

В соответствии с внутренними стандартами Управления Генерального аудитора Манитобы для получения аудиторских доказательств по каждой из целей установлены критерии оценки эффективности (табл. 2).

Как видно из данных табл. 2, по каждой из целей разработаны 2–4 критерия. Сбор аудиторских доказательств по каждому из критериев позволил сформировать ключевые выводы по итогам аудита эффективности: программа безопасности Департамента инфраструктуры недостаточна для проверки безопасности; присутствуют «пробелы» в управлении дорожными инспекциями; система планирования недос-

точна, механизмы измерения эффективности неадекватны.

Следует отметить, что при условии наличия критериев эффективности отсутствует система показателей эффективности. Указанное объясняется установкой качественных, а не количественных критериев оценки эффективности.

Рекомендации по итогам аудита эффективности были разделены на три большие группы в соответствии с установленными целями. На рис 2 представлено в обобщенном виде содержание некоторых рекомендаций.

В результате рассмотрения рекомендаций Генерального аудитора Манитобы Департамент инфраструктуры согласился с ними и дал комментарий по практическому внедрению рекомендаций, что отражено в отчёте.

В частности, Департамент инфраструктуры предусмотрел возможность внедрения проверки знаний для новых операторов коммерческих транспортных средств и соответствия всех держателей сертификатов требованиям безопасности. Кроме того, для осуществления мониторинга коммерческих автомобилей в Манитобе Департамент планирует совершенствовать систему информационных технологий.

Для улучшения планирования Департамент исследует возможности более эффектив-

<p>Программа обеспечения безопасности автотранспортных средств (10 рекомендаций)</p>	<p>Управление дорожными инспекциями (6 рекомендаций)</p>	<p>Стратегическое планирование и управление эффективностью (1 рекомендация)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Оценка безопасности должна быть более строгой и логичной. • Необходимо внедрение и гармонизация передовых методов, применяемых в других юрисдикциях (Канады, а также США). 	<ul style="list-style-type: none"> • Необходимо избавиться от предсказуемости графика работы дорожных инспекций (весовых станций) и мобильных патрулей. • Необходим расширенный мониторинг работы офицеров дорожных инспекций и результатов их проверок. • Требуется отслеживание ремонтных процедур в отношении транспортных средств, неисправности которых выявлены, но не устранены в ходе дорожного контроля. 	<p>Департаменту следует разработать и внедрить план, который:</p> <ul style="list-style-type: none"> • будет включать определение мер по преодолению выявленных рисков; • установит показатели эффективности деятельности Департамента.

Рис. 2. Обобщённое содержание некоторых рекомендаций Генерального аудитора Манитобы по результатам аудита эффективности «Безопасность коммерческого транспорта». Источник: Independent Audit Report «Department of Infrastructure: Oversight of Commercial Vehicle Safety». [Электронный ресурс]: <https://www.oag.mb.ca/audit-reports/report/commercial-vehicle-safety/>. Доступ 30.09.2020.

ного использования данных и обмена информацией в дальнейшем, учитывая существующие отношения с другими ведомствами, играющими общую роль в обеспечении безопасности коммерческих автомобилей.

Выводы

1. Учитывая «молодость» теории и практики аудита эффективности в России, особую актуальность приобретает изучение международного опыта проведения аудита эффективности, осуществляемого в ряде стран с середины XX века. Высокая развитость региональных транспортных систем Великобритании и Канады в совокупности с передовыми методами проведения аудитов эффективности обуславливают не только важность, но и необходимость исследования и заимствования «лучших практик» этих государств.

2. Аудит эффективности использования государственных средств в Шотландии обладает рядом особенностей по сравнению с российскими механизмами осуществления внешнего государственного финансового контроля:

- аудит Шотландии включает деятельность Генерального аудитора Шотландии, отвечающего за аудит всех государственных органов (кроме местных), и Счётной Комиссии, являющейся внешним контролёром расходов муниципалитетов;

- большинство аудитов эффективности реализуется с участием групп консультантов, включающих 6–10 членов, приезжающих из-за пределов Шотландии.

В части аудита эффективности транспортной сферы на основе отчёта по результатам аудита эффективности «Транспортные паромные перевозки Шотландии» отмечаются следующие особенности:

- отчёт построен на всестороннем анализе статистических сведений, внутри которого осуществляется поиск решений существующих проблем;

- помимо оценки эффективности работы паромных переправ проанализирована система осуществления закупок для снабжения паромной сети;

- рекомендации занимают основную часть отчёта и содержат конкретные мероприятия, необходимые для реализации



проверяемой организацией – Управлением транспорта Шотландии;

- особое внимание в рекомендациях уделено разработке долгосрочной стратегии для сети субсидируемых паромов, созданию возможности оценки качества услуг пользователями, улучшению механизма государственных закупок паромов и паромных услуг.

3. Генеральный аудитор Манитобы (Канада), в свою очередь, осуществляет финансовый аудит и «аудит проекта», включающий аудит эффективности, специальный аудит (расследования) и аудит информационных технологий (IT-аудит). Между тем методология проведения аудита эффективности во многом схожа с российской (за редкими, но важными исключениями). Данное явление объясняется заимствованием российскими КСО у канадских органов государственного аудита передовых методик и практик осуществления аудита эффективности.

Как и в Шотландии, Генеральным аудитором Манитобы особое внимание уделяется документам стратегического планирования. При этом в отчёте по итогам аудита эффективности «Безопасность коммерческого транспорта» приведены исключительно качественные (не количественные) критерии оценки эффективности.

В Канаде крайне важны не только непосредственные результаты аудита эффективности, но и конкретные (точные) рекомендации органам исполнительной власти по совершенствованию деятельности. В частности, Департаменту инфраструктуры Манитобы рекомендовано:

- внедрять передовые методы и процедуры оценки знаний водителей в части безопасности, применяемые в других юрисдикциях;
- избавиться от предсказуемости графика работы дорожных инспекций (весовых станций) и мобильных патрулей;
- разработать показатели эффективности деятельности Департамента инфраструктуры;
- изучить риски и необходимость координации с другими учреждениями.

4. Следует отметить, что исследование международного опыта осуществления аудита эффективности транспортной сферы должно иметь важный прикладной

эффект с точки зрения возможности внедрения лучших практик в деятельность региональных КСО России, особенно в функционирование КСП Москвы и КСП Санкт-Петербурга как органов, имеющих значительный потенциал, обширные трудовые и материальные ресурсы. Здесь целесообразно выделить, на наш взгляд, неотъемлемые основы проведения аудита эффективности транспортной системы, получившие широкое признание за рубежом, но находящиеся всё ещё в зачаточном состоянии в ряде субъектов РФ.

Во-первых, направленность на решение проблем управления региональными публичными ресурсами в целях формирования конкретных и точных рекомендаций органам исполнительной власти, отвечающим за использование средств на развитие транспортной системы. Между тем рекомендации включают, прежде всего, готовые решения, как то: необходимость принятия стратегических документов, внедрения передовых методик соседних юрисдикций и другие.

Во-вторых, аудит эффективности напрямую связан с оценкой экономности, продуктивности и результативности бюджетных расходов, что само собой подразумевает необходимость оценки корректности тендерных процедур и эффективности исполнения контрактов. Представляется разумным включение зарубежными контрольными органами мероприятий аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг (далее – аудит закупок) в программу аудита эффективности, тогда как в России аудит закупок зачастую выделяется как отдельный вид контрольной или экспертно-аналитической деятельности.

В-третьих, осуществление аудита эффективности транспортной системы всегда сопровождается большими трудозатратами в связи с традиционно большой долей бюджетных расходов на транспорт, что обуславливает важность, а часто, необходимость привлечения внешних экспертов для качественного проведения контрольного мероприятия. Однако российские региональные КСО не всегда используют такую возможность – часто из-за нехватки ресурсов для привлечения.

Кроме этого, особого внимания заслуживает презентабельность и простота

рассмотренных отчётов по результатам аудитов эффективности, содержание в них критериев оценки эффективности. Документы, написанные простым и логичным языком с выделением проблем транспортной сферы, представляют потенциал не только для заинтересованных сторон, но и для рядовых граждан, предпринимателей.

ЛИТЕРАТУРА

1. Саунин А. Н., Черняева З. А. Нормативное регулирование аудита эффективности: общее и особенности в зарубежных высших органах аудита // Финансовое право. – 2015. – № 10. – С. 12–17. [Электронный ресурс]: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=24283363>. Доступ 29.09.2020.

2. Синягин А., Дубинина И. Аудит эффективности: международный опыт и российские реалии // Бюджет. – 2008. – № 9. [Электронный ресурс]: <http://bujet.ru/article/46056.php>. Доступ 29.09.2020.

3. Шамшаев С. В., Шклярова П. П. Аудит эффективности расходования бюджетных средств как зарубежный опыт государственного финансового контроля // Актуальные вопросы учёта, анализа и аудита в социальной сфере. – 2013. – С. 364–369. [Электронный ресурс]: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=23895575>. Доступ 29.09.2020.

4. Шкодинский С. В., Кондрагьева Е. А. Сотрудничество между высшим органом внешнего государственного аудита (контроля) и службами внутреннего аудита государственных органов в целях повышения эффективности внешнего государственного аудита (контроля): основы и зарубежный опыт // Государственный аудит. Право. Экономика. – 2016. – № 4. – С. 35–41. [Электронный ресурс]: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=28199743>. Доступ 29.09.2020.

5. Boyne, G. External Regulation and Best Value in Local Government. *Public money & Management*, 2000, No. 3, pp. 7–12 [Электронный ресурс]: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=6391020>. Доступ 29.09.2020.

6. Pollitt, C. Performance audit in Western Europe: trends and choices. *Critical perspectives on accounting*, 2003, No. 1–2, pp. 157–170. DOI: 10.1006/cras.2002.0521. Доступ 29.09.2020.

7. Yan, J. Performance audit in the service of internal audit. *Managerial Auditing Journal*, 1997, No. 4–5, pp. 192–195. DOI: 10.1108/02686909710173867. Доступ 29.09.2020.

8. Саунин А. Н. Аудит эффективности: международные стандарты проведения // Вестник АККОР. – 2012. – № 1 (20). – С. 109–117. [Электронный ресурс]: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=17730090>. Доступ 29.09.2020.

9. Ваганова О. Е. Аудит эффективности: тенденции развития в зарубежной и отечественной экономике // Известия Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова. – 2015. – № 4 (22). – С. 200–207. [Электронный ресурс]: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=25498130>. Доступ 29.09.2020.

10. Коваленко С. Н., Трунова Е. А. Аудит эффективности: современные проблемы и пути их решения // Научные ведомости. Серия: Экономика. Информатика. – 2017. – № 2 (251). – С. 68–74. [Электронный ресурс]: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=28925924>. Доступ 29.09.2020.

11. Бубнова Г. В. Новая парадигма управления экономической безопасностью ТЛС // Мир транс-

порта. – 2016. – № 5 (66). – С. 96–101. [Электронный ресурс]: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=29366364>. Доступ 29.09.2020.

12. Бубнова Г. В., Лёвин Б. А. Цифровая логистика – инновационный механизм развития и эффективного функционирования транспортно-логистических систем и комплексов // *International Journal of Open Information Technologies*. – 2017. – № 3. – С. 72–78. [Электронный ресурс]: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=28426696>. Доступ 29.09.2020.

13. Ефимова О. В., Ларькова Н. А. Влияние долговых обязательств на показатели экономической безопасности промышленных предприятий транспорта // Экономика железных дорог. – 2008. – № 11. – С. 56–62. [Электронный ресурс]: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=11679619>. Доступ 29.09.2020.

14. Мачерет Д. А., Кудрявцева А. В. Об оценке эффективности инвестиций в инновационные проекты // Экономика железных дорог. – 2016. – № 12. – С. 21–26. [Электронный ресурс]: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=27434110>. Доступ 29.09.2020.

15. Бубнова Г. В., Подсорин В. А., Никитина М. А. Экономическое обоснование механизма взаимодействия транспортных компаний и потребителей услуг // Транспортное дело России. – 2014. – № 1. – С. 74–77. [Электронный ресурс]: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=21561736>. Доступ 29.09.2020.

16. Официальный сайт Росстата. «Доходы, расходы и потребление домашних хозяйств в 2020 году». [Электронный ресурс]: https://rosstat.gov.ru/bgd/regl/b20_102/Main.htm. Доступ 12.09.2020.

17. Бюллетень о текущих тенденциях мировой экономики. Выпуск № 54 (март 2020 года). [Электронный ресурс]: https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/map_2020_web.pdf. Доступ 21.09.2020.

18. Терехина С. А., Солдатенко И. А. Современная бюджетная политика и основные параметры федерального бюджета на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов. Связь бюджетной политики с прогнозом-2030 // Финансы и кредит. – 2018. – Т. 24. – № 2. – С. 362–376. DOI: 10.24891/fc.24.2.362. Доступ 29.09.2020.

19. Сафиуллин Т. Р. Зарубежный опыт применения аудита эффективности в государственном финансовом контроле // Тенденции развития науки и образования. – 2018. – № 45 (3). – С. 71–73. DOI: 10.18411/lj-12-2018-70. Доступ 29.09.2020.

20. Богданович И. С., Лукьянова Ю. С. Сравнительная характеристика аудита эффективности использования бюджетных средств в России и за рубежом // Вестник Псковского государственного университета. Серия: Экономика. Право. Управление. – 2017. – № 5. – С. 91–100. [Электронный ресурс]: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=30304199>. Доступ 29.09.2020.

21. Audit Report «Transport Scotland's ferry services». [Электронный ресурс]: <https://www.audit-scotland.gov.uk/report/transport-scotland-ferry-services>. Доступ 26.09.2020.

22. Куприяновский В. П., Куренков П. В., Бубнова Г. В., Дунаев О. Н., Синягов С. А., Намиот Д. Е. Экономика инноваций цифровой железной дороги. Опыт Великобритании // *International journal of open information technologies*. – 2017. – № 3. – С. 79–99. [Электронный ресурс]: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=28426697>. Доступ 29.09.2020.

23. Independent Audit Report «Department of Infrastructure: Oversight of Commercial Vehicle Safety». [Электронный ресурс]: <https://www.oag.mb.ca/audit-reports/report/commercial-vehicle-safety/>. Доступ 30.09.2020.

