

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕСУРСОВ В ТРАНСПОРТНОЙ СИСТЕМЕ МЕГАПОЛИСА

Аспирант **Солдатенко И.А.**

(Институт экономики и финансов Российского университета транспорта. РУТ- МИИТ.
Контрольно-счетная палата Москвы)

CRITERIA FOR ASSESSING THE EFFICIENCY OF THE USE OF PUBLIC RESOURCES IN THE MEGALOPOLIS TRANSPORT SYSTEM

Postgraduate **Soldatenko I.A.**

(Institute of Economics and Finance, Russian University of Transport.
Moscow Chamber of Control and Accounts)

Транспортная система, мегаполис, государственные ресурсы, аудит эффективности, критерии оценки эффективности, контрольно-счетные органы.

Transport system, megalopolis, public resources, performance audit, performance evaluation criteria, control and accounting bodies.

В статье рассматриваются методологические основы и практические аспекты оценки эффективности использования государственных ресурсов в транспортной сфере на уровне мегаполиса. По итогам обобщения международного опыта, результатов деятельности Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов Москвы и Санкт-Петербурга разработана система базовых критериев оценки эффективности для проведения аудита эффективности транспортной системы (или ее отдельных элементов) в российских мегаполисах, предложен порядок определения количества целей и критериев аудита эффективности в зависимости от факторов.

The article discusses the methodological foundations and practical aspects of the formation of criteria for assessing the effectiveness of the use of public resources in the transport sector at the level of the metropolis. Based on the results of the generalization of international experience, the results of the activities of the Accounts Chamber of the Russian Federation and the control and accounting bodies of Moscow and St. Petersburg, a system of basic criteria for assessing efficiency has been developed for auditing the efficiency of the transport system (or its individual elements) in Russian megalopolises, a procedure for determining the number of goals and criteria has been proposed.

Аудит эффективности как тип внешнего государственного финансового контроля занимает весомое место в системе контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проводимых не только Счетной палатой Российской Федерации, но и региональными контрольно-счетными органами. Между тем, на качество проведения аудита эффективности и релевантность его результатов в значительной степени влияет правильность выбора критериев оценки использования государственных ресурсов (средств). Несмотря на относительную «молодость» аудита эффективности в России, понятие «критерий» (в аудите эффективности) подробно раскрыто в целом ряде исследований [1 - 4] и определено как:

- качественные и (или) количественные характеристики деятельности бюджетных учреждений и ее результатов, на основе которых определяется степень эффективности использования бюджетных средств;

- качественные и/или количественные характеристики некой «нормативной модели» организации и результатов деятельности проверяемого объекта по использованию бюджетных средств, которые показывают, что должно быть в проверяемой сфере и какие результаты являются свидетельством эффективного использования бюджетных средств;

- утверждения, указывающие на качественные характеристики или количественные значения, которым должны соответствовать организация, процессы и ре-

зультаты использования государственных средств или деятельность объектов аудита эффективности в соответствии с его поставленными целями.

В порядке унификации сущности понятия предлагаем определить критерий оценки эффективности использования государственных ресурсов как суждение, отражающее измеримые результаты использования государственных ресурсов или деятельности проверяемых органов (организаций) и выступающее в качестве эталонного ориентира для проведения аудита эффективности.

В научной среде указанное понятие и его модификации часто рассматриваются обобщенно, без привязки к конкретной сфере (отрасли) экономики. Однако аудит эффективности, в частности, транспортных затрат имеет свою специфику ввиду огромных ресурсов, направляемых в транспортную отрасль, и высокой социальной значимости транспорта [4, с.106]. В связи с этим приобретает актуальность рассмотрение выбора критериев оценки эффективности при использовании государственных ресурсов на развитие транспортных систем государства и регионов. В таком ракурсе интересны особенности функционирования транспортных систем крупнейших экономически развитых городов с населением более 1 млн. человек (мегаполисов), а также специфика использования государственных ресурсов на развитие транспорта.

Важность исследования факторов, влияющих на результаты функционирования транспортных систем мегаполисов, эффективность использования государственных ресурсов в транспортной сфере и определение критериев оценки эффективности, отмечена в ряде научных трудов [5,6,7].

Следуя вышесказанному, целью исследования является формирование единого подхода к определению критериев оценки эффективности при использовании государственных ресурсов в развитии транспортной системы мегаполиса с учетом международных стандартов ИНТОСАИ, практик Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов (далее – КСО) Москвы и Санкт-Петербурга. В качестве методов исследования рассматриваются анализ и синтез, сравнительный, логический и статистические методы.

Критерии эффективности, используемые в международных стандартах ИНТОСАИ

Международная организация высших органов аудита (далее – ИНТОСАИ) объединяет высшие органы государственного аудита различных стран, включая 195 полных членов организации (по состоянию на 2020 год). Одной из основных целей функционирования ИНТОСАИ является создание на основе международной практики комплекса профессиональных документов, регламентирующих различные стороны подготовки и проведения государственного аудита. В системе таких документов значимое место занимает стандартизация аудита эффективности.

В целом система международных стандартов ИНТОСАИ состоит из четырех уровней: основные принципы; требуемые условия для функционирования высших органов аудита; основные принципы аудита; руководства аудита. При этом каждый следующий уровень стандартов базируется на предыдущем. Два первых уровня стандартов направлены на обобщение основ государственного аудита и функционирования высших органов аудита, в то время как основные принципы аудита и руководства аудита включают конкретные рекомендации по проведению того или иного вида (типа) государственного аудита, в том числе аудита эффективности. Так, в целях регламентации проведения аудита эффективности действуют следующие стандарты:

ISSAI 100 «Основополагающие принципы аудита госсектора»;

ISSAI 300 «Основополагающие принципы аудита эффективности»;

ISSAI 3000 «Стандарты аудита эффективности»;

ISSAI 3100 «Руководство по основным принципам аудита эффективности» (с приложением);

ISSAI 3200 «Практическое руководство по осуществлению аудита эффективности»;

другие специфические стандарты.

Согласно пункту 27 ISSAI 300 критериями аудита эффективности называются обоснованные, специфичные для аудита эффективности эталоны деятельности объектов проверки, по которым можно оценить экономичность, продуктивность и результативность операций. Там же выделены требования, предъявляемые к критериям аудита эффективности (рисунок 1).



Рис. 1. Требования, предъявляемые к критериям аудита эффективности в ISSAI 300

При определении критериев важна степень прозрачности и понятности выбора источников их формирования. Критерии должны быть соответствующими и понятными для пользователей, а также полными, надежными и объективными в контексте предмета и целей аудита.

Несмотря на необходимость обсуждения критериев с объектами аудита эффективности, ответственность за формирование перечня критериев несет аудитор, разрабатывающий их на этапе планирования. При этом в некоторых случаях сформировать критерии заранее не представляется возможным, что допускает их разработку на этапе проведения аудита.

В ходе проведения аудита эффективности, а также на этапе подготовки итоговых документов важно установить не только степень и характер отклонений (при наличии) деятельности проверяемых органов от критериев, последствия таких отклонений, но и причины несоответствия.

Пунктами 56, 58 ISSAI 3100 требования к критериям аудита эффективности расширены. Так, критерии должны быть:

- *подходящими* - позволяющими прийти к заключениям, которые способствуют принятию решений предполагаемыми пользователями;

- *понятными* - помогающими формировать заключения четкими формулировками, доступными для восприятия пользователя;

- *полными* - достаточными для достижения целей аудита эффективности и ответов на поставленные вопросы;

- *надежными* - приводящими к логичным и последовательным выводам по результатам аудита эффективности при их использовании другим аудитором в тех же обстоятельствах;

- *объективными* - сформированными на основе беспристрастного подхода к проверяемой сфере со стороны аудитора.

В большинстве случаев критерии, отвечающие всем требованиям, способствуют проведению аудита эффективности как основа для оценки доказательств и обобщения результатов аудита; инструмент структурирования наблюдений и выводов; база для формирования качественного заключения, отчета, рекомендаций по итогам аудита эффективности.

Также следует отметить, что критерии неразрывно связаны с показателями следующим образом. Для оценки критерия аудита эффективности, в основном, рассчитываются несколько показателей, значения которых позволяют оценить характер отклонений результатов деятельности проверяемых объектов (использования государственных ресурсов) от эталона.

Практика применения Счетной палатой РФ критериев оценки эффективности при использовании государственных ресурсов в транспортной сфере

Стандарт Счетной палаты РФ СГА 104 «Аудит эффективности» разработан с учетом рассмотренных выше международных стандартов ИНТОСАИ, а критериям оценки эффективности использования федеральных и иных ресурсов посвящен отдельный раздел. В нем, прежде всего, рассматриваются общие аспекты формирования критериев, предусмотренных международными стандартами. Отмечено также, что разработка критериев оценки эффективности в случае невозможности их выбора из законодательных и нормативных правовых актов Российской Федерации производится на основе данных о результатах деятельности организаций или учреждений Российской Федерации, выполняющих (оказывающих) аналогичные виды работ (услуг), а также государственных статистических данных и других источников (рисунок 2).



Рис. 2. Критерии оценки эффективности использования государственных ресурсов в СГА 104 (Счетная палата РФ)

В соответствии с пунктом 4.3.5. СГА 104 количество критериев оценки эффективности в каждом аудите эффективности может быть различным в зависимости от особенностей конкретного аудита эффективности.

На официальном сайте Счетной палаты РФ представлены отчеты по результатам аудитов (проверок) эффективности использования государственных ресурсов на развитие транспортной системы или отдельных ее составляющих (таблица 1).

Таблица 1.

Критерии оценки эффективности использования государственных ресурсов на развитие транспортной системы, разработанные Счетной палатой РФ

Наименование аудита эффективности	Цель аудита эффективности	Критерии оценки эффективности
Аудит эффективности расходования Федеральным агентством воздушного транспорта в 2019 году и истекшем периоде 2020 года бюджетных ассигнований на закупку работ по реконструкции аэропорта «Баландино» (г. Челябинск) (2020 год)	Оценить эффективность и результативность использования бюджетных ассигнований на строительство и реконструкцию объектов федеральной собственности в аэропорту «Баландино» (г. Челябинск)	Полнота и своевременность исполнения Росавиацией и подведомственным ей федеральным государственным унитарным предприятием требований нормативных правовых актов, поручений и соглашений, касающихся работ по строительству и реконструкции объектов федеральной собственности в аэропорту «Баландино» (г. Челябинск)
		Соответствие объемов бюджетных ассигнований, истребованных Росавиацией и доведенных до государственного заказчика, фактической потребности, исходя из стоимости работ и уровня их освоения подрядными организациями
		Соблюдение календарных графиков выполнения работ по строительству и реконструкции объектов федеральной собственности в аэропорту «Баландино» (г. Челябинск)
Проверка эффективности применения и реализации Государственной компанией «Российские автомобильные дороги» концессионных соглашений «Строительство скоростной автомобильной дороги Москва – Санкт-Петербург на участке км 15 – км 58»; «Строительство нового выхода на МКАД с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск (обход г. Одинцово) в 2015–2019 годах и истекшем периоде 2020 года (2020 год)	Анализ эффективности применения Государственной компанией «Российские автомобильные дороги» концессионных соглашений как формы организации строительства автомобильных дорог «М-11 Москва – Санкт-Петербург на участке км 15 – км 58» и «Новый выход на МКАД с федеральной автомобильной дороги М-1 «Беларусь» Москва – Минск (обход г. Одинцово)» и дальнейшей их эксплуатации на платной основе	Сроки строительства объектов по концессионным соглашениям не превышают сроки строительства, предусмотренные проектно-сметной документацией
		Сроки окупаемости капитальных вложений в объекты соответствуют установленным. Они предусмотрены распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2006 г. № 1708-р «Об инвестиционных проектах, реализуемых при государственной поддержке за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации»
		Затраты концессионеров (концедента) на капитальный ремонт, ремонт и содержание объектов не превышают расчетную стоимость вышеуказанных работ при условии их реализации по отдельным договорам

Источник: Отчеты по результатам контрольных мероприятий в транспортной сфере, проведенных Счетной палатой РФ в 2020 г. (Официальный сайт: <https://ach.gov.ru>).

Как видно, в проведенных Счетной палатой РФ в 2020 г. аудитах (проверках) эффективности в транспортной сфере было поставлено по одной цели, в соответствии с которыми предусматривалось по 2-3 критерия оценки эффективности. Между тем, в международных стандартах ИНТОСАИ и СГА 104 критерии оценки эффективности определены, прежде всего, как утверждения, отражающие качественные и количественные характеристики деятельности объекта аудита и/или использования государственных ресурсов. Проще говоря, критерии должны содержать в формулировке глагол или краткое причастие. Такому требованию не удовлетворяют формулировки некоторых критериев. В частности, критерий «соблюдение календарных графиков выполнения работ по строительству и реконструкции объектов федеральной собственности в аэропорте «Баландино» (г. Челябинск)» следовало бы переформулировать на «календарные графики выполнения работ по строительству и реконструкции объектов федеральной собственности в аэропорте «Баландино» (г. Челябинск)

соблюдаются». При этом критерии проверки эффективности применения и реализации Государственной компанией «Российские автомобильные дороги» концессионных соглашений, на наш взгляд, полностью соответствуют действующим стандартам.

Для осуществления конкретного аудита эффективности необходимо выбирать, как правило, несколько целей (не менее 3-х). Они должны четко устанавливать рамки предмета и деятельности объектов аудита эффективности, содержание которых подлежит проверке и оценке [5, с.105]. В свою очередь, практика показывает, что при осуществлении большинства аудитов эффективности в транспортной сфере Счетная палата РФ прибегает к установлению лишь одной цели.

Представляется, что почти в каждом случае дополнительной целью могла бы быть общая цель: «определить, соответствуют ли направления использования государственных ресурсов в транспортной сфере и деятельность ответственных органов (организаций) нормативно-правовым актам, в том числе, приоритетам и за-

дачам, установленным в государственных программах (национальных проектах)». Следуя указанной цели, в качестве критериев оценки эффективности предлагаются следующие:

- использование государственных ресурсов соответствует требованиям нормативно-правовых актов;
- прогнозируемые результаты использования государственных ресурсов имеют количественную или иную оценку, утвержденную в законе или подзаконном акте;
- определены ответственные за результативность использования государственных ресурсов органы и должностные лица;
- в государственной программе (национальном проекте) предусмотрены проверяемые государственные средства.

Следует отметить, что подход к определению количества целей и критериев аудита эффективности не унифицирован. В частности, цели и критерии не зависят от объема аудита эффективности в транспортной сфере, численности и компетенций группы проверяющих, предусмотренного периода проведения аудита эффективности и других факторов, определяющих сложность осуществления контрольных функций. При этом очевидно, что, например, аудит эффективности использования государственных средств на реализацию государственной программы в транспортной сфере и аудит эффективности расходования средств на строительство федеральной трассы – разные по охвату контрольные мероприятия, основанные на индивидуальных методах, конкретных целях и критериях, количество которых не должно быть ограниченным [8].

Разработка единой системы критериев оценки эффективности при использовании государственных средств в транспортной сфере КСО Москвы и Санкт-Петербурга

Аудит эффективности занимает столь же весомое место в системе внешнего государственного контроля и на региональном уровне. Свидетельством тому являются существующие стандарты, регламентирующие организацию и проведение аудита эффективности Контрольно-счетными палатами Москвы и Санкт-Петербурга, – Стандарт 2.2. «Аудит эффективности» и Стандарт внешнего государственного финансового контроля «Аудит эффективности», соответственно. Учитывая ограниченность трудовых и материально-финансовых ресурсов в КСО крупнейших мегаполисов по сравнению со Счетной палатой РФ, многие положения стандартов разработаны на основе документа «старшего брата». Кроме этого, в основу региональных стандартов легли положения международных стандартов ИНТОСАИ, а также опыт и наработки Управления Генерального аудитора Канады.

Как указывалось ранее, каждый критерий оценки эффективности можно применить только при наличии соответствующих показателей. Указанный подход заложен в основу Стандарта 2.2. «Аудит эффективности», который разработан Контрольно-счетной палатой Москвы (далее – КСП Москвы). Согласно пункту 2.4. документа критерии и показатели эффективности служат базой для формирования выводов о результативности, экономии и продуктивности использования государственных средств, а также для выработки предложений по повышению эффективности их использования.

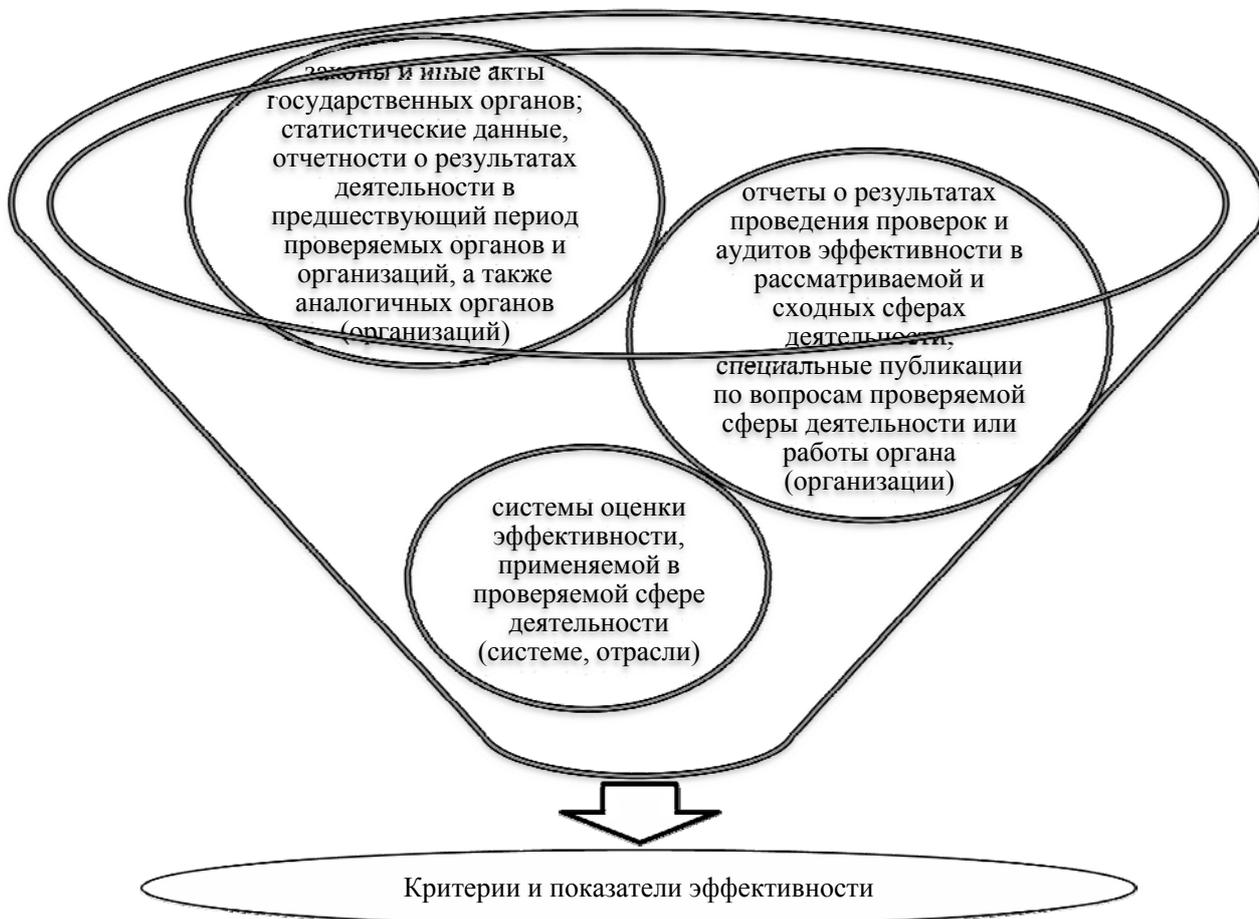


Рис. 3. База для формирования критериев и показателей эффективности (Стандарт 2.2.«Аудит эффективности», КСП Москвы)

Согласно пункту 3.6. критерии эффективности должны:

- отражать (учитывать) суть, смысл анализируемой деятельности и общие правила управления;
- быть достаточными для всестороннего рассмотрения ситуации;
- быть оптимальными с точки зрения затрат на проведение аудита;
- быть ясными, однозначно понимаемыми руководством города, специалистами государственных органов и организаций, участниками общественных объединений и предприятий в городе Москве;
- не противоречить требованиям нормативных правовых актов.

Первоначальное формирование критериев и показателей эффективности осуществляется в процессе предварительного изучения предмета аудита эффективности и деятельности проверяемых органов и организаций на основе анализа информации об организации и осуществлении проверяемой деятельности из различных источников (рисунок 3).

В качестве приложений к Стандарту 2.2. «Аудит эффективности» выступают перечень примерных критериев и показателей эффективности деятельности (Приложение 1) и перечень общих критериев и показателей эффективности операций (Приложение 2). При этом приложение 1 разбито на 4 крупные группы: общие вопросы анализа результативности деятельности, общие вопросы анализа экономности использования средств, общие вопросы анализа продуктивности средств, общие вопросы анализа организации и обеспечения деятельности. В свою очередь, приложение 2 разбито на группы показателей по принципу отнесения критериев к одной из сторон аудита эффективности – результативности, экономности или продуктивности.

Опыт КСО Москвы в вопросе стандартизации аудита эффективности считаем передовым ввиду присутствующей регламентации в отношении критериев и показателей эффективности. По результатам анализа стандартов значительной доли региональных КСО следует отметить, что отражение примерных критериев и показателей эффективности деятельности и операций является уникальным. Между тем, очень важно закрепление критериев и показателей эффективности на уровне стандарта КСО. Такой подход позволяет руководителю контрольного мероприятия экономить часть трудовых ресурсов, предусмотренных в других КСО на разработку критериев оценки эффективности.

Стандарт внешнего государственного финансового контроля «Аудит эффективности», разработанный КСО Санкт-Петербурга, представляется одновременно как более подробный, но менее конкретный документ по сравнению с документом КСО Москвы. Во многом структура стандарта схожа с федеральным документом, регламентирующим организацию и проведение аудита эффективности.

Вместе с тем, интересно следующее: в форме приложений к стандарту сформирован «Рекомендуемый порядок действий в процессе организации и в ходе проведения аудита эффективности» с подробным описанием действий на разных этапах аудита эффективности – подготовительном, основном, заключительном и на этапе контроля реализации результатов аудита. В качестве приложений к стандартам такие порядки действий существуют и в КСО Брянской области, Владимирской области, республики Крым. Вероятно, четкая регламентация действий будет выступать как «памятка» не только для вновь пришедших сотрудников, но и для опытных инспекторов. В частности, порядок действий фиксирует последовательность осуществления подготовительного этапа аудита эффективности, в рамках которого для формирования критериев аудита эффективности предусмотрены встречи с руководителями объектов аудита эффективности.

Следует отметить, что аудит эффективности транспортной системы в Москве и Санкт-Петербурге основан на общих правилах. При этом государственное финансирование развития транспортной сферы является, с одной стороны, социально значимым, с другой – колоссальным по объему. Так, величина московских транспортных расходов в 2019 году была сопоставима с бюджетом Санкт-Петербурга и значительно превысила бюджеты других регионов (например, бюджет Брянской области – в 10,3 раза, бюджет Республики Тыва – в 20,8 раза). В этой связи регламентация процедуры выбора критериев аудита эффективности в транспортной сфере на уровне мегаполиса позволяет по-разному решать целый ряд проблем, среди которых:

- высокие трудозатраты на поиск критериев оценки эффективности;
- существующие различия в подходах к выбору критериев аудита эффективности и, как следствие, несопоставимость результатов в разных регионах;
- формальный подход к подбору критериев, приводящий к низкокачественным результатам аудита эффективности.

В связи с важностью процедуры было проведено обобщение опыта регламентации и осуществления аудита эффективности в транспортной сфере российскими органами государственного аудита (Счетная палата РФ, КСО Москвы и Санкт-Петербурга) и зарубежными (Управление Генерального аудитора Канады). Методический подход осуществлялся на основе международных стандартов ИНТОСАИ и агрегированной позиции научного сообщества России к оценке развития транспортной инфраструктуры региона [6]. На основе этих материалов автор статьи предлагает перечень базовых критериев оценки эффективности при использовании государственных ресурсов на развитие транспортной системы мегаполиса (таблица 2).

Примерный перечень базовых критериев оценки эффективности при использовании государственных ресурсов на развитие транспортной системы мегаполиса*

Наименование группы критериев	Наименование критерия
ОБЩИЕ КРИТЕРИИ	
I. Критерии оценки эффективности государственного управления транспортной системой	Фактически достигнутые цели региональных стратегий, государственных программ, национальных (региональных) проектов, реализуемых в транспортной сфере, соответствуют утвержденным РФ
	Фактические значения целевых показателей, утвержденных в региональных стратегиях, государственных программах, национальных (региональных) проектах в транспортной сфере, соответствуют плановым значениям
	Цели и целевые показатели, утвержденные в различных региональных документах стратегического планирования, соответствуют друг другу, федеральным документам стратегического планирования и методическим рекомендациям по их разработке
	Количество и качество (полнота) целевых показателей, предусмотренных в документах стратегического планирования, соответствует целям и задачам государственной политики в области развития транспорта
	Реализуемые задачи и функции региональным органом исполнительной власти, отвечающим за развитие транспортной системы, соответствуют законодательным и иным нормативно-правовым актам
	Результаты государственной политики в транспортной сфере актуальны и востребованы гражданами и юридическими лицами
	Количество и качество предоставления государственных услуг в транспортной сфере соответствует потребностям и ожиданиям граждан и юридических лиц
	Государственное имущество, имеющееся в транспортной системе, полностью задействовано для удовлетворения потребностей государства, граждан и юридических лиц
	Международный рейтинг транспортной системы мегаполиса стабильно укрепляется относительно других крупнейших городов мира
	Ключевые решения органа исполнительной власти, отвечающего за реализацию государственной политики в транспортной сфере, находятся в открытом доступе, публикуются вовремя
	Средние заработные платы сотрудников органа исполнительной власти, отвечающего за реализацию государственной политики в транспортной сфере, не ниже (в сопоставимых ценах), чем: - в прошлые периоды; - средняя зарплата в системе исполнительной власти
Текущая текучесть кадров в органе исполнительной власти, отвечающем за реализацию государственной политики в транспортной сфере, не выше, чем: - в прошлые периоды; - в системе исполнительной власти	
II. Критерии оценки эффективности использования государственных ресурсов в транспортной сфере	Финансирование мероприятий, реализуемых в транспортной сфере, предусмотрено в бюджете и в документах стратегического планирования
	Фактический график финансирования мероприятий, реализуемых в транспортной сфере, соответствует плановому
	Объемы и график финансирования мероприятий, цели и целевые показатели, предусмотренные в государственной программе, направленной на развитие транспорта, корректируются не чаще одного раза в год
	Направления финансирования мероприятий, реализуемых в транспортной сфере, соответствуют целям и задачам государственной политики, ожиданиям и потребностям граждан (юридических лиц)
	Порядок заключения государственных контрактов в транспортной сфере соответствует нормативно-правовым актам и принципу экономичности
	Итоговая цена контракта не превышает среднюю рыночную стоимость аналогичного набора товаров, работ, услуг
	Меры, предпринятые органами государственной власти в случае нарушения исполнения государственного контракта, являются полными и эффективными
	Обязательства по оплате государственных контрактов выполняются заказчиком (государственным органом или организацией) в полном объеме в установленные сроки
	Затраты на получение аналогичных или больших результатов развития транспортной системы ниже (в сопоставимых ценах), чем: - в прошедших периодах; - в других публично-правовых образованиях
	Затраты на обслуживание имущества, не используемого в транспортной системе, составляют менее пяти (трех; одного) проц. от расходов бюджета на развитие транспортной сферы
	Факты длительного (более 30 дней) отвлечения бюджетных средств, не использованных по назначению перечисленных из бюджета средств отсутствуют

Наименование группы критериев	Наименование критерия
СПЕЦИАЛЬНЫЕ КРИТЕРИИ	
III. Критерии эффективности развития транспортной инфраструктуры	Развитие транспортной инфраструктуры опережает рост населения мегаполиса
	Дорожно-транспортная сеть мегаполиса соответствует нормативным требованиям и потребностям граждан (юридических лиц)
	Железнодорожная сеть мегаполиса соответствует нормативным требованиям и потребностям граждан (юридических лиц)
	Сеть метрополитена соответствует нормативным требованиям и потребностям граждан
	Количество и качество автозаправочных станций, автомобильных технических сервисов, автомоек соответствует потребностям граждан и юридических лиц
IV. Критерии эффективности функционирования транспортных предприятий	Средняя выручка предприятий с основным ВЭД, отнесенным к разделу Н «Транспортировка и хранение», выше (в сопоставимых ценах) чем: - в прошлых периодах; - в других регионах (мегаполисах)
	Грузооборот автотранспорта на одного жителя стабильно увеличивается
	Система субсидирования таксомоторных перевозок и услуги каршеринга отражает потребности организаций-операторов
	Отдача в виде налоговых и неналоговых доходов регионального бюджета от субсидирования таксомоторных перевозок и услуги каршеринга превышает объем выделенных средств
V. Критерии доступности и качества транспортных средств	Частота движения наземного и подземного транспорта соответствует ожиданиям и потребностям граждан
	Темпы увеличения провозной способности всех видов транспорта по отношению к количеству перевозимых граждан не ниже чем: - в прошлых периодах; - в других регионах (мегаполисах)
	Количество граждан, пользующихся разными видами транспорта, больше, чем в прошлые периоды
	Количество граждан, удовлетворенных предоставленными в транспортной сфере услугами, превышает 90 процентов
	Среднемесячные расходы на транспорт общего пользования (наземный и подземный) не превышают 5 процентов от средней величины доходов в регионе
	Стоимость такси (каршеринга) относительно уровня доходов не выше чем: - в прошлые периоды; - в других регионах (мегаполисах)
	Количество нарушений правил дорожного движения в пересчете на одного жителя ниже чем: - в прошлые годы; - в других регионах (мегаполисах)

Таблица 2 составлена автором.

*Пояснение к таблице 2:

1. Перечень базовых критериев оценки эффективности при использовании государственных ресурсов на развитие транспортной системы мегаполиса разработан для руководителей аудитов эффективности и членов рабочих групп, прежде всего, Контрольно-счетных палат Москвы и Санкт-Петербурга.

2. Перечень общих критериев из групп I-II в отдельных случаях может быть незначительно дополнен (адаптирован под конкретное контрольное мероприятие). В свою очередь, специальные критерии оценки эффективности из групп III-V указаны как частные примеры. На практике количество специальных критериев кратно больше, а их выбор возможен только в рамках конкретного аудита эффективности.

3. В ходе проведения аудита эффективности для транспортной системы мегаполиса рекомендуется выбирать по 3-7 критериев оценки эффективности для каждой цели. Вместе с тем, для каждого критерия следует подбирать и рассчитывать показатели эффективности, количество которых зависит от конкретного критерия.

4. Примерные показатели эффективности не приведены намеренно ввиду их зависимости от существующей цели. Кроме того, показатели эффективности выбираются в основном из открытых и/или надежных источников (см. рисунок 3), в связи с этим их формирование зачастую определено информационно-техническим обеспечением аудита эффективности.

Следует отметить, что особый интерес представляет зависимость количества целей и критериев аудита эффективности транспортной системы от таких факторов, как объем аудита, величина аудиторского риска, коли-

чество проверяемых объектов и т.д. Формализовать такую зависимость возможно на основе итоговой оценки сложности аудита эффективности в транспортной сфере (таблица 3).

Таблица 3.

Факторы в итоговой оценке сложности аудита эффективности для транспортной системы мегаполиса

Фактор	Краткое обозначение	Значение фактора	Удельный вес фактора в баллах
Доля проверяемых средств в общем объеме расходов бюджета мегаполиса	F ₁	<1,0%	28
		1,0-5,0%	32
		5,0-10,0%	36
		>10,0%	40
Количество объектов аудита эффективности	F ₂	1	12
		2	16
		>3	20
Проверяемый период	F ₃	<2 лет	16
		2-3 года	20
		>3 лет	24
Предполагаемый характер взаимодействия с проверяемыми объектами аудита эффективности	F ₄	эффективное взаимодействие	12
		среднее взаимодействие	14
		слабое взаимодействие	16
Поправочный фактор	Краткое обозначение	Значение фактора	Поправочный коэффициент
Наличие и степень рисков в проверяемой сфере	K ₁	высокий риск	1,1
		средний риск	1,0
		низкий риск	0,9
Проведение аудитов эффективности в проверяемой сфере за последние 5 лет	K ₂	нет	1,0
		да	0,95
Открытость основной части показателей, потенциально значимых для качественного проведения аудита эффективности	K ₃	закрытость данных и отсутствие индикаторов в проверяемой сфере	1,05
		оценка возможна на основе дополнительного расчета большинства показателей	1,0
		показатели актуальные и содержатся в информационных системах	0,95
		показатели актуальные и общедоступные	0,9
Количество инспекторов - членов рабочей группы (включая руководителя рабочей группы)	K ₄	10и более	1,1
		8-9	1,0
		6-7	0,9
		6 и менее	0,8
Привлечение внешних экспертов	K ₅	да	1,1
		нет	0,9

Таблица 3 составлена автором

Общую балльную оценку сложности аудита эффективности для транспортной системы мегаполиса D целесообразно связать с факторами следующей зависимостью:

$$D = \sum_{n=1}^4 F_n * \prod_{m=1}^5 K_m$$

Расчет ориентирован на увеличение целей и критериев аудита эффективности с укреплением значения D. Кроме этого, отдельные факторы оказывают существенное влияние на количество устанавливаемых целей и критериев аудита эффективности. Так, например, удельный вес фактора «Доля проверяемых средств в общем объеме расходов бюджета мегаполиса» имеет среди факторов максимальное значение ввиду первоочередной значимости уровня охвата аудита эффективности.

Влияние значения D на определение количества целей и критериев аудита эффективности можно представить условно (рисунок 4).

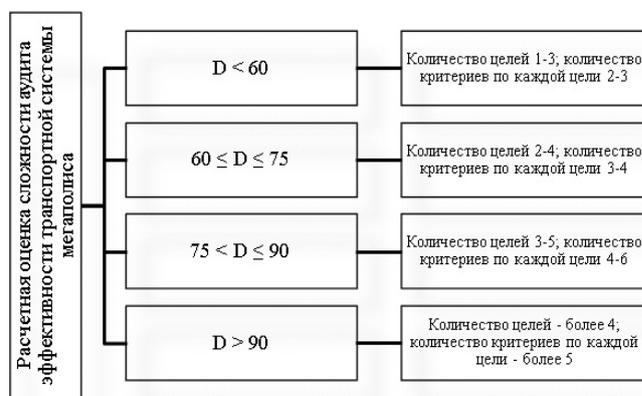


Рис. 4. Влияние значения D на определение количества целей и критериев аудита эффективности

Поскольку критерии оценки эффективности могут дорабатываться в ходе основного этапа контрольного мероприятия, количество целей и критериев может изменяться в частном порядке с учетом предварительного изучения предмета и объектов аудита эффективности. При этом возможны выявления новых рисков, увеличения объектов аудита эффективности, специфики взаимодействия с проверяемыми органами и последующей переоценки сложности аудита эффективности для транспортной системы мегаполиса.

Выводы

1. Формирование критериев оценки эффективности при использовании государственных ресурсов на развитие транспортной системы является одним из наиболее важных этапов проведения аудита эффективности не только на уровне Российской Федерации, но и на уровне крупнейших городов – мегаполисов. С учетом обобщения позиций научного сообщества понятие «критерий оценки эффективности использования государственных ресурсов» определено как суждение, отражающее измеримые результаты использования государственных ресурсов или деятельности проверяемых органов (организаций) и выступающее в качестве эталонного ориентира при проведении аудита эффективности.

2. Базовыми документами, на основании которых формируются методология и практика аудита эффективности использования государственных ресурсов в наиболее развитых российских мегаполисах (Москва и Санкт-Петербург), являются международные стандарты ИНТОСАИ, устанавливающие не только общие принципы и правила осуществления аудита эффективности, но и, в частности, требования к разработке критериев. По результатам анализа стандартов ISSAI 100, ISSAI 300, ISSAI 3000, ISSAI 3100, ISSAI 3200, посвященных аудиту эффективности, отмечено, что критерии оценки эффективности разрабатываются в качестве базы для оценки доказательств, формирования результатов аудита и составления заключений в соответствии с целями аудита. Согласно ISSAI 3100 критерии должны быть подходящими, понятными, полными, надежными и объективными.

3. Анализ практики применения критериев оценки эффективности при использовании государственных средств в транспортной сфере Счетной палатой РФ показал, что, несмотря на существование прочной методологической основы формирования критериев оценки эффективности, при проведении контрольных мероприятий в транспортной сфере в ряде случаев отмечена проблема несоответствия установленных критериев требованиям стандартов. Кроме того, зачастую на практике количество критериев оценки эффективности в транспортной сфере ограничено двумя-тремя, что не способствует проведению полноценного и качественного аудита эффективности использования государственных ресурсов в транспортной сфере.

4. По результатам исследования методологических основ при формировании критериев оценки эффективности контрольно-счетными органами Москвы и Санкт-Петербурга с учетом международных и российских стандартов разработана единая система базовых критериев оценки эффективности при использовании государственных ресурсов на развитие транспортной системы мегаполиса. При определении количества целей и критериев на этапе планирования контрольного мероприятия предложено рассчитывать итоговую оценку сложности аудита эффективности транспортной системы мегаполиса, зависящую от конкретных условий и факторов осуществления контрольной деятельности.

Литература

1. Богданович И.С., Лукьянова Ю.С. Критерии оценки эффективности использования государственных средств // Вестник Псковского государственного университета. Серия: Экономика. Право. Управление. – 2017. – № 6. – С. 33-39.
2. Бурмистров А. В. Критерии аудита эффективности использования бюджетных средств в муниципальном образовании // Вестник Таганрогского института управления и экономики. – 2013. – № 2. – С. 26-29.
3. Саунин А.Н. Аудит эффективности: выбор критериев для оценки эффективности использования государственных (муниципальных) средств // Вестник АКСОП. – 2011. – № 1(16). – С. 76-84.
4. Бубнова Г.В., Солдатенко И.А. Современные проблемы и тренды аудита эффективности в транспортной сфере // Национальная научно-практическая конференция «Концептуальные проблемы экономики и управления на транспорте: взгляд в будущее», 18 октября 2018 г., Москва, М.: РУТ(МИИТ), 2018. – С.105-108.
5. Завьялов Д.В. Концепция системы мониторинга уровня развития транспортной инфраструктуры мегаполиса // Экономика, предпринимательство и право. – 2020. – № 2. – С. 343-354.
6. Кудрявцев А.М., Тарасенко А.А. Методический подход к оценке развития транспортной инфраструктуры региона // Фундаментальные исследования. – 2014. – № 6-4. – С.789-793.
7. Саунин А.Н. Аудит эффективности: определение целей, вопросов и способов проведения // Вестник АКСОП. – 2010. – № 4(15). – С.105-110.
8. Карасев О.И., Кривцова А.О. Индикаторы транспортного развития мегаполисов // Инновации и инвестиции. – 2019. – № 7 – С.206-212.

Сведения об авторе

Солдатенко Игорь Александрович, старший государственный инспектор Контрольно-счетной палаты Москвы (121099, г. Москва, ул. Новый Арбат, д. 36), аспирант кафедры «Экономика, организация производства и менеджмент» Института экономики и финансов Российского университета транспорта (РУТ – МИИТ), 127055, г. Москва, ул. Образцова, д. 9, стр. 9.
Телефон: 8(985)344-88-06
E-mail:igor.soldatenko.94@mail.ru.