

**Ангелина Ирина Альбертовна**

кандидат экономических наук, доцент,  
доцент кафедры контроля  
и анализа хозяйственной деятельности  
Донецкого национального университета экономики  
и торговли им. Михаила Туган-Барановского (Украина)  
dom-hors@mail.ru

## **СТРАТЕГИЧЕСКИЙ АУДИТ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

---

---

**Аннотация:**

*Рассмотрены проблемы внедрения стратегического аудита как нового методологического инструмента государственного финансового контроля, дана его авторская дефиниция. Выделены основные элементы системы стратегического аудита, выполнена их характеристика. Определены перспективные направления внедрения стратегического аудита в Российской Федерации и Украине.*

**Ключевые слова:**

*стратегический аудит, государственный финансовый контроль, система, элементы.*

---

---

**Angelina Irina Albertovna**

PhD in Economics, Assistant Professor of  
the Business Activities Control  
and Analysis Department,  
Donetsk National University of Economics and Trade  
named after Mykhailo Tugan-Baranovsky (Ukraine)  
dom-hors@mail.ru

## **STRATEGIC AUDIT IN THE STATE FINANCIAL CONTROL SYSTEM**

---

---

**Summary:**

*The article considers introduction of the strategic audit as a new methodological tool of the state financial control. The author gives an original definition of the conception, discusses main elements of the strategic audit system and describes them. Prospect areas of the strategic audit adoption in the Russian Federation and Ukraine are also defined.*

**Keywords:**

*strategic audit, state financial control, system, elements.*

---

---

Система государственного финансового контроля в постсоветских странах постоянно совершенствуется с учетом современных тенденций экономического развития, способствуя обеспечению стабилизации экономики и достижению экономического роста; устойчивости экономического развития государственного сектора экономики; достижению сбалансированности бюджетной сферы. Государственный финансовый аудит в значительной мере противодействует коррупции и является одним из способов социальной защиты населения, существенно влияя на экономическую безопасность страны [1]. В зарубежной практике для защиты государства от организованного мошенничества все чаще применяют процедуры и методы аудита мошенничества [2].

Система государственного финансового контроля состоит из следующих элементов: субъект, объект, предмет, принципы, методы; процесс контроля и принятие решений по результатам контроля. Актуальной проблемой является формирование ясного представления о месте и роли отдельных субъектов государственного финансового управления. Это нужно для того, чтобы, с одной стороны, четко разграничить их компетенцию, а с другой – установить принципы координации, обеспечить единую стратегию и согласованную тактику работы [3]. Важнейшим субъектом государственного финансового контроля являются высшие органы финансового контроля (ВОФК), представленные Счетными палатами государств.

Проблемы понимания сущности, развития форм и методов государственного финансового контроля (ГФК) находятся в центре внимания ученых и практиков. Новыми институтами внешнего ГФК, осуществляемого высшими органами финансового контроля (ВОФК), являются государственный аудит и конституционный аудит [4]. К специальным формам ГФК относится финансовый аудит, аудит эффективности и стратегический аудит. Системное применение стратегического аудита, аудита эффективности, финансового аудита позволяет повысить качество управления общественными ресурсами. Счетная палата Российской Федерации (РФ) при выработке концепции и планов деятельности на среднесрочный период исходит из необходимости перехода от финансового аудита функциональных расходов государства к аудиту эффективности и стратегическому аудиту состояния и результатов использования национальных ресурсов в рамках проектных подходов к управлению развитием [5]. Но вопрос о целесообразности и правомерности участия внешних органов контроля в формировании ключевых национальных индикаторов является дискуссионным. Существуют также проблемы практического характера, связанные с отсутствием методик и стандартов организации и проведения стратегического аудита.

В связи с этим целью статьи является обобщение теории и практики внедрения стратегического аудита в систему государственного финансового контроля РФ и адаптация полученных результатов для украинских условий.

В настоящее время стратегический аудит – основная функция высших органов финансового контроля стран большой двадцатки G20. Государственный финансовый стратегический аудит выступает, с одной стороны, как особый вид контроля, направленный на выявление ответственности затраченных финансовых ресурсов степени достижения стратегических целей, принятых программными документами, и с другой – как инструмент управления, позволяющий оценивать и корректировать принятые стратегические решения.

Стратегическое управление социально-экономическим развитием страны направлено на создание условий долгосрочного развития, поиск новых возможностей, упреждение кризисных ситуаций на основе анализа ситуации, прогнозирования и своевременно внесенных корректив в стратегические планы и программы [6]. Правительство РФ активно внедряет стратегическое планирование, базой которого выступает Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» с изменениями, внесенными Федеральным законом от 9 июля 1999 г. № 159-ФЗ. В ноябре 2012 г. Государственная дума приняла в первом чтении проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании». Документ определяет основы государственного стратегического планирования в РФ, координацию государственного стратегического управления и бюджетной политики, а также полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в области государственного стратегического планирования.

Стратегия – способ использования средств и ресурсов, направленных на достижение долгосрочных целей развития с учетом при этом условий внешней среды, а также таких факторов, как неопределенность, случайность и риск. На эффективную реализацию стратегий социально-экономического развития России и ее регионов направлена деятельность высших органов финансового контроля [7], что обусловлено среднесрочным планированием, наличием долгосрочных целевых программ, реализацией принципов бюджетной стратегии [8, т. 1]. Стратегический аудит тесно увязан с проводимой в стране бюджетной реформой, с взятым государством курсом на увеличение срока бюджетного планирования. В новой редакции Бюджетного кодекса предусмотрено планирование на трехлетний период, что открывает новые возможности для бюджетного процесса регионов и муниципальных образований, позволит им оптимально распоряжаться финансовыми ресурсами, эффективнее использовать их на реализацию стратегически значимых задач социально-экономического развития.

Счетная палата РФ активно внедряет в практику стратегический аудит социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности страны [9]. 21 марта 2011 г. прошла совместная Конференция Счетной палаты Российской Федерации и Всемирного банка на тему «Стратегический аудит в условиях перехода к программному бюджету и контрактной системе», в рамках которой подписан Меморандум о взаимопонимании. Документ предусматривает сотрудничество сторон по обмену опытом в сферах оценки эффективности и результативности использования национальных ресурсов, разработки системы ключевых национальных показателей, финансового мониторинга состояния национальной платежной системы, аудита бюджетирования, ориентированного на результат, аудита финансовой отчетности в государственном секторе, проведение серии международных научно-практических семинаров по вопросам аудита эффективности.

В соответствии с заключенными между Счетной палатой Российской Федерации, Республикой Башкортостан и Республикой Татарстан соглашениями о взаимодействии по вопросам формирования системы стратегического планирования и контроля социально-экономического развития республик созданы совместные рабочие группы, утверждены планы их работы. Рабочие группы ведут активную работу по формированию и реализации пилотных проектов по созданию интегрированных контрактных систем в рамках модернизации системы стратегического управления и контроля социально-экономического развития данных регионов, а также по методологическому обеспечению данной работы.

Решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 24 июня 2011 г. № 35К (802) утвержден Отчет «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Стратегический аудит основных направлений социально-экономического развития субъектов Российской Федерации на долгосрочный период». В нем, в частности, утверждается, что до настоящего времени не создана вертикально интегрированная система стратегического планирования развития регионов в рамках федеративного государства. Утвержденные документы субъектов Рос-

сийской Федерации разработаны на различные сроки, имеют разную глубину детализации стратегических мероприятий, а также различные показатели достижения поставленных в них целей, которые существенным образом отличаются от показателей, определенных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. При этом система показателей, содержащихся в Концепции-2020, в свою очередь, недостаточно проработана. Анализ основных стратегических документов субъектов Российской Федерации (объектов мероприятия) показал, что они носят во многом декларативный характер, имеют недостаточный уровень проработки. Практически невозможна их интеграция в рамках федеральных округов ввиду их различия по принципам целеполагания, порядку и горизонтам планирования. За основу расчетов берутся разные базовые годы и промежуточные плановые периоды, а также используются разные целевые индикаторы.

Счетная палата Украины применяет разные формы и методы проведения аудита, в частности аудита эффективности, финансового аудита, аудита соответствия. Термин «стратегический аудит» в отчете Счетной палаты Украины за 2011 г. не используется [10]. Однако в сфере контроля находились стратегические объекты:

1. Основные стратегические задания Государственной программы обеспечения молодежи жильем на 2002–2012 г.; Программы обеспечения репатриантов жильем и создания благоприятных условий для их обустройства, адаптации и интеграции в украинское общество, которые не были реализованы.

2. Эффективность применения полномочий Министерства обороны Украины как органа управления объектами государственной собственности. Установлено, что вопреки положениям Закона Украины «Об управлении объектами государственной собственности» на время проведения аудита Министерство не разработало и не утвердило стратегию развития государственных предприятий. В итоге не была достигнута цель Государственной программы развития Вооруженных Сил Украины на 2006–2011 г. относительно обеспечения эффективного использования финансовых, материально-технических ресурсов.

3. Выполнение мероприятий по реализации Энергетической стратегии Украины на период до 2030 г. в части строительства магистральных линий электропередачи, которое фактически было сорвано. В результате из 16 объектов, строительство которых было предусмотрено утвержденным Правительством планом мероприятий на 2006–2010 гг., введено в эксплуатацию лишь четыре, а их общая протяженность составила 3,9 % от запланированного объема.

4. Стратегия развития торфяной отрасли и использования торфа как альтернативного вида топлива, которая отсутствует. Министерство угольной промышленности Украины не обеспечило разработку государственной или отраслевой программы развития торфодобывающей промышленности и не уделяло надлежащего внимания увеличению объемов добычи и потребления торфа.

5. Выполнение Министерством транспорта и связи Украины и Одесской облгосадминистрацией Программы комплексного развития Украинского Придунайя в морехозяйственной и транспортной сферах, утвержденной Кабинетом Министров Украины еще в 2004 г. Основные стратегические задания Программы – повышение значения Придунайского региона в развитии седьмого международного транспортного коридора, преодоление транспортно-коммуникационной изолированности, развитие морехозяйственного и транспортного комплекса – не реализованы. Из одиннадцати мероприятий Программы по этому направлению не выполнены десять, выполнение пяти из них вообще не начато.

Общенациональная стратегия развития и защиты конкуренции, с учетом которой должна была бы формироваться государственная политика и определяться конкретные задания государственных органов в этой сфере, – отсутствует. Антимонопольный комитет не стал ведущим государственным органом относительно разработки и инициирования принятия такой стратегии на общенациональном уровне. Как следствие, в его работе продолжали иметь место системные недостатки.

Внедрение стратегического аудита предполагает переход от годового объектного планирования к проектному аудиту на лаге 3–5 лет, включая оценку реализуемости, полученных результатов и их последствий. Для стратегического аудита нужна новая система показателей и новые организационно-методические решения, затрагивающие стадии планирования, реализации планов и аудита по конечным результатам. В качестве показателей предложен стратегический норматив системной динамики развития субъекта РФ, представленный как порядковое соотношение темпов изменения его ключевых показателей [11]. Данный норматив предлагается использовать в качестве критерия оценки эффективности реализации государственных программ при проведении государственного финансового стратегического аудита. Элементы системы государственного финансового стратегического аудита представлены в таблице 1.

**Таблица 1 – Элементы системы государственного финансового стратегического аудита**

Название элемента	Характеристика элемента
1	2
Объекты	национальная безопасность, стратегическое направление государственной политики, результаты крупных государственных программ и системных реформ, деятельности ведомств, ответственных за их реализацию
Предмет	стратегическая позиция получателя бюджетных средств и среда его функционирования, варианты достижения стратегических целей и их финансового обеспечения
Основная цель	комплексная оценка: а) системы государственного стратегического планирования социально-экономического развития; в) возможности достижения (реализуемости) в установленные сроки стратегических целей и приоритетов государственной политики с учетом оценки ресурсных возможностей, а также существующих рисков и ожидаемых при этом последствий.
Задачи	оценка качества стратегий государства и его субъектов; анализ взаимной увязки систем стратегического и территориального планирования; оценка динамики и уровня достижения ключевых показателей, целевых индикаторов стратегических программ; оценка вариантов соответствия использования государственных средств утвержденным стратегическим целям развития государства и его субъектов на средне- и долгосрочный период времени; оценка согласованности стратегических, промежуточных и тактических целей.
Этапы проведения аудита	оценка обоснованности стратегических планов и программ, целесообразности их реализации оценка эффективности формирования и использования государственных ресурсов с точки зрения реализуемости в установленные сроки стратегических целей и приоритетов государственной политики. получение доказательств уровня достижения ключевых показателей, целевых индикаторов и подготовка на их основе комплексных выводов
Методы аудита	экспертиза перспективности и ресурсной обеспеченности планируемых проектов; стратегический анализ (SWOT-анализ) социально-экономического развития государства и его субъектов; сценарный метод прогнозирования траекторий достижения стратегических целей; программирование, бюджетирование
Содержание отчета	оценка степени и динамики достижения стратегических целей государственных программ
Характер выводов и рекомендаций	корректировка государственных программ и стратегических целей в целях повышения эффективности использования ресурсов в контексте общенациональных стратегических приоритетов

Объектами стратегического аудита являются стратегические планы, программы, бюджеты на этапах их предварительного обоснования и утверждения, текущего и последующего контроля их реализации. Проведение стратегического аудита должно учитывать иерархичность и согласованность стратегических, оперативных и тактических целей.

Начальным этапом стратегического аудита должна стать экспертиза результативности, ресурсообеспеченности, влияния на инфраструктуру, окружающую среду масштабных, ресурсоемких и долговременных проектов, в том числе и проектов, основанных на частно-государственном партнерстве.

Документы стратегического планирования должны быть взаимоувязаны с документами территориального планирования субъектов государства, которые, в свою очередь, представляют собой один из инструментов управления комплексным развитием территорий и создают пространственно-территориальную основу для реализации стратегий и программ социально-экономического развития регионов и государства в целом. Должны быть скоординированы, взаимно согласованы и взаимоувязаны национальные, региональные и отраслевые стратегии.

Национальные стратегии формируются высшим политическим руководством страны, включая президентскую и парламентскую власть. Оценка хода и результатов реализации стратегических целей с точки зрения ресурсного обеспечения осуществляется Счетной палатой государства. Оперативные и тактические национальные цели являются результатом межотраслевых и отраслевых стратегий правительства и отдельных министерств, региональных стратегий местных органов власти.

Таким образом, результаты проведенного исследования позволяют сделать такие выводы.

1. Стратегический аудит является новым методологическим инструментом государственного финансового контроля, основными объектами которого является социально-

экономическое развитие и обеспечение национальной безопасности страны, состоящим в комплексной оценке способов использования средств и ресурсов, направленных на достижение долгосрочных целей развития, с целью определения их реализуемости в установленные сроки и внесения необходимых коррективов, ориентированных на повышения эффективности использования ресурсов в контексте общенациональных стратегических приоритетов.

2. Выделены основные элементы системы стратегического аудита (объекты, предмет, основная цель, задачи, этапы проведения и методы аудита, содержание отчета, характер выводов и рекомендаций), выполнена их характеристика.

3. Перспективными направлениями внедрения стратегического аудита в РФ и Украине являются: создание вертикально интегрированной системы стратегического планирования развития государства и регионов, унификация горизонтов планирования, показателей и целевых индикаторов общегосударственных, отраслевых и региональных программ стратегического развития. Применение стратегического аудита, наряду с финансовым аудитом и аудитом эффективности, позволит органам внешнего контроля охватить весь цикл использования бюджетных средств: от разработки проекта до получения конечного результата.

### Ссылки:

1. Суглобов А.Е. Использование аудита в борьбе с коррупцией в социальной сфере // Экономический анализ: теория и практика. 2009. № 15. URL: <http://www.fin-izdat.ru/journal/analiz/detail.php?ID=15073> (дата обращения: 25.01.2013).
2. Штефан М.А. Аудит мошенничества: понятие и сущность // Международный бухгалтерский учет. 2012. № 40 (238). URL: <http://www.fin-izdat.ru/journal/interbuh/detail.php?ID=53405> (дата обращения: 25.01.2013).
3. Степашин С.В. Государственный аудит: проблемы и перспективы // Дайджест-Финансы. 2006. № 11 (143). URL: <http://www.fin-izdat.ru/journal/digest/detail.php?ID=3703> (дата обращения: 25.01.2013).
4. Васильева М.В. Финансовый контроль и аудит в государственном секторе // Финансы и кредит. 2009. № 18 (354). URL: <http://www.fin-izdat.ru/journal/fc/detail.php?ID=14837> (дата обращения: 25.01.2013).
5. Семиколенных А.Н. Управление высшими органами финансового контроля: Тезисы выступления заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации на семинаре Европейской организации высших органов финансового контроля (ЕВРОСАИ). Берлин, 9–11 апреля 2008 г. URL: [http://www.ach.gov.ru/userfiles/bulletins/5-01-buleten\\_doc\\_files-fl-440.pdf](http://www.ach.gov.ru/userfiles/bulletins/5-01-buleten_doc_files-fl-440.pdf) (дата обращения: 25.01.2013).
6. Столяров Н.С. Финансовый контроль в системе стратегического управления социально-экономическим развитием России: теория и практика: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2006.
7. Васильева М.В. Стратегический аудит в социально-экономическом развитии регионов: от внедрения до концепции // Российское предпринимательство. 2008. № 7. Вып. 2 (115). С. 24–28.
8. Замбаев Х.Н. Тенденции развития внешнего государственного финансового контроля в условиях модернизации государственных финансов // Актуальные вопросы экономики и управления: материалы междунар. заоч. науч. конф. (г. Москва, апрель 2011 г.). М., 2011. С. 130–133.
9. Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2011 году. URL: [http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/%204-5-tree\\_files-fl-560.pdf](http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/%204-5-tree_files-fl-560.pdf) (дата обращения: 25.01.2013).
10. Отчет Счетной палаты Украины за 2011 год. URL: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16740480/Zvit\\_2011.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16740480/Zvit_2011.pdf) (дата обращения: 25.01.2013).
11. Николашеш Д.В. Формирование стратегического аудита в системе государственного финансового контроля на уровне субъекта РФ: автореф. дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2011.

### References (transliterated):

1. Suglobov A.E. Ispol'zovanie audita v bor'be s korruptsией v sotsial'noy sfere // Ekonomicheskiy analiz: teoriya i praktika. 2009. № 15. URL: <http://www.fin-izdat.ru/journal/analiz/detail.php?ID=15073> (date of access: 25.01.2013).
2. Shtefan M.A. Audit moshennichestva: ponyatie i sushchnost' // Mezhdunarodniy bukhgalterskiy uchet. 2012. № 40 (238). URL: <http://www.fin-izdat.ru/journal/interbuh/detail.php?ID=53405> (date of access: 25.01.2013).
3. Stepashin S.V. Gosudarstvenniy audit: problemy i perspektivy // Daydzhest-Finansy. 2006. № 11 (143). URL: <http://www.fin-izdat.ru/journal/digest/detail.php?ID=3703> (date of access: 25.01.2013).
4. Vasil'eva M.V. Finansoviy kontrol' i audit v gosudarstvennom sektore // Finansy i kredit. 2009. № 18 (354). URL: <http://www.fin-izdat.ru/journal/fc/detail.php?ID=14837> (date of access: 25.01.2013).
5. Semikolennykh A.N. Upravlenie vysshimi organami finansovogo kontrolya: Tezisy vystupleniya zamestitelya Predsedatelya Schetnoy palaty Rossiyskoy Federatsii na seminare Evropeyskoy organizatsii vysshikh organov finansovogo kontrolya (EVROSAI). Berlin, 9–11 aprelya 2008 g. URL: [http://www.ach.gov.ru/userfiles/bulletins/5-01-buleten\\_doc\\_files-fl-440.pdf](http://www.ach.gov.ru/userfiles/bulletins/5-01-buleten_doc_files-fl-440.pdf) (date of access: 25.01.2013).
6. Stolyarov N.S. Finansoviy kontrol' v sisteme strategicheskogo upravleniya sotsial'no-ekonomicheskim razvitiem Rossii: teoriya i praktika: avtoref. dis. ... kand. ekon. nauk. M., 2006.
7. Vasil'eva M.V. Strategicheskiy audit v sotsial'no-ekonomicheskom razvitiy regionov: ot vnedreniya do kontseptsii // Rossiyskoe predprinimatel'stvo. 2008. № 7. Issue 2 (115). P. 24–28.
8. Zambaev K.N. Tendentsii razvitiya vneshnego gosudarstvennogo finansovogo kontrolya v usloviyakh modernizatsii gosudarstvennykh finansov // Aktual'nie voprosy ekonomiki i upravleniya: materialy mezhdunar. zaoch. nauch. konf. (g. Moskva, aprel' 2011 g.). M., 2011. P. 130–133.
9. Otchet o rabote Schetnoy palaty Rossiyskoy Federatsii v 2011 godu. URL: [http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/%204-5-tree\\_files-fl-560.pdf](http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/%204-5-tree_files-fl-560.pdf) (date of access: 25.01.2013).
10. Otchet Schetnoy palaty Ukrainy za 2011 god. URL: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16740480/Zvit\\_2011.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16740480/Zvit_2011.pdf) (date of access: 25.01.2013).
11. Nikolashen D.V. Formirovanie strategicheskogo audita v sisteme gosudarstvennogo finansovogo kontrolya na urovne sub"ekta RF: avtoref. dis. ... kand. ekon. nauk. SPb., 2011.