

Кузнецов Николай Владимирович

доктор экономических наук, кандидат технических наук, главный научный сотрудник Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

Котова Наталья Евгеньевна

младший научный сотрудник Центра макроэкономических исследований Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
СТРАТЕГИЧЕСКИЙ АУДИТ
В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНО-
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ:
КЛЮЧЕВЫЕ КОМПОНЕНТЫ [1]**

Аннотация:

В статье рассматриваются ключевые компоненты системы государственного стратегического аудита в сфере социально-экономического развития. Раскрыто содержание понятия «стратегический аудит», рассмотрена его специфика по сравнению с государственным финансовым аудитом, показано его место в системе государственного управления и роль как инструмента контроля на федеральном и региональном уровне. Предложено выделять в системе стратегического аудита такие ключевые направления, как аудит государственных программ (проектов) и аудит региональных стратегических решений. Отмечено, что объектами стратегического аудита, помимо эффективности и целевого использования бюджетных средств, должны быть также сбалансированность региональных и федеральных стратегических программ, их соответствие реальным потребностям страны и регионов, а также их согласованность между собой. Сделан вывод о том, что для повышения эффективности аудиторской деятельности она должна быть дополнена экспертно-аналитическим и консультационным компонентом, направленным на разработку методов устранения выявленных недостатков. Также показано, что сложность решаемых задач требует дальнейшего развития средств информатизации процесса стратегического аудита.

Ключевые слова:

государственная политика, государственные программы, контрольно-счетные органы, проекты, регион, социально-экономическое развитие, стратегический аудит, стратегическое планирование, эффективность.

Kuznetsov Nikolay Vladimirovich

D.Phil. in Economics, PhD in Technical Science, Chief Research Fellow, Institute of Economic Policy and Economic Security Problems, Financial University under the Government of the Russian Federation

Kotova Natalia Evgenyevna

Junior Research Fellow, Center for Macroeconomic Research, Financial University under the Government of the Russian Federation

**STATE STRATEGIC AUDIT
IN THE FIELD
OF SOCIO-ECONOMIC
DEVELOPMENT:
KEY COMPONENTS [1]**

Summary:

The paper discusses the key components of the state strategic audit system in the field of socio-economic development. The content of the concept of "strategic audit" is disclosed, its specificity is compared with the state financial audit, its place in the public administration system and its role as a control tool at the federal and regional levels are shown. It is proposed to single out such key areas in the strategic audit system as audit of state programs (projects) and audit of regional strategic decisions. The authors note that the objects of strategic audit, in addition to the efficiency and targeted use of budget funds, should also be the balance of regional and federal strategic programs, their compliance with the real needs of the country and regions, as well as their coordination among themselves. It is concluded that in order to increase the effectiveness of audit activity, it should be supplemented by an expert-analytical and consulting component aimed at developing methods for eliminating identified shortcomings. It is also shown that the complexity of the current tasks requires the further development of informatization tools for the strategic audit process.

Keywords:

government policy, government programs, control and accounting bodies, projects, region, socio-economic development, strategic audit, strategic planning, efficiency.

Введение

Функция контроля всегда являлась важной составляющей государственного управления. Одной из возможных форм его реализации является стратегический аудит, задача которого состоит в проверке выполнения документов стратегического планирования и оценке эффективности достижения заданных целевых индикаторов. Стратегический аудит хотя и имеет прямое от-

ношение к понятию аудита как такового, тем не менее обладает своей спецификой. Он представляет собой контроль стратегических решений и их выполнения (как инициатив, направленных на реализацию стратегических целей государства) с одновременной проверкой внутренней деятельности ключевых государственных учреждений (от которых, собственно, и зависит стратегическое управление страной).

На основе анализа научных публикаций по данной проблематике можно сделать вывод о значительном внимании со стороны исследователей к аудиту как эффективному инструменту контроля. Более того, в последнее время его значение неуклонно возрастает, что выражается в возникновении направлений, охватывающих все новые сферы [2]. В частности, среди направлений, которые сегодня развиваются наиболее активно, можно выделить аудит использования бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования [3], аудит эффективности государственных и муниципальных программ [4], внутриотраслевой и внутриведомственный аудит [5].

При этом ряд авторов в качестве ключевых проблемных зон государственной аудиторской деятельности, требующих скорейшего решения, выделяют необходимость развития методологии проведения аудита [6], необходимость совершенствования нормативно-правового регулирования аудиторской деятельности [7] и ее информационного обеспечения (включая использование специализированного программного обеспечения) [8], потребность в более четком распределении полномочий между различными ведомствами при проведении аудита [9], а также не полностью сформированную институциональную среду [10].

В работе [11] отмечается, что стратегический аудит является одним из ключевых элементов государственного управления. Действительно, применение различных форм аудита способствует усилению подотчетности государственных учреждений и ведомств и в результате повышению эффективности их работы. Однако, несмотря на это, в целом можно сказать, что проблематика именно стратегического аудита в научной литературе раскрыта недостаточно. Таким образом, дальнейшее развитие этого направления имеет существенную практическую и теоретическую значимость.

Государственный стратегический аудит в сфере социально-экономического развития

В настоящее время определение государственного стратегического аудита законодательно не закреплено. В научной среде также нет общепринятого подхода к трактованию данного понятия. При этом, по нашему мнению, необходимо отличать государственный аудит от государственного финансового контроля, несмотря на то, что, как отмечается в работе [12], на практике функции осуществления финансового контроля и функции осуществления аудита часто реализуются в рамках одной иерархической структуры. Примером такой структуры в нашей стране может служить вертикаль: Счетная палата Российской Федерации (федеральный уровень) – контрольно-счетные органы субъектов РФ (региональный уровень) – контрольно-счетные органы местного самоуправления (муниципальный уровень). В таких структурах, по мнению специалистов, различие между государственным финансовым контролем и государственным аудитом часто условно и выражается лишь в расстановке акцентов в деятельности конкретных исполнителей [13]. Вместе с тем данные области деятельности имеют существенные функциональные различия. Финансовый контроль призван обеспечивать эффективное использование государственных финансовых ресурсов, а стратегический аудит – эффективное достижение стратегических государственных целей и задач. При этом для обеспечения эффективности государственного управления государственный аудит и государственный контроль обязаны тесно взаимодействовать между собой. Это позволяет более эффективно использовать имеющиеся ресурсы и не тратить их на дублирование функций.

Проведение стратегического аудита в сфере социально-экономического развития включает в себя несколько основных составляющих (рисунок 1).

В рамках стратегического аудита целесообразно рассматривать не аудит государственной политики социально-экономического развития в целом, а выделять в нем такие ключевые направления, как аудит государственных программ и проектов, а также аудит региональных стратегических решений и целеполагания.

Стратегия социально-экономического развития нашей страны в настоящий момент базируется на реализации ряда крупных проектов и программ: инфраструктурных, региональных, а также комплексных (по развитию определенной отрасли или же реализации какого-либо нового технического решения), реализуемых как силами федерального центра, так и силами региональных властей и муниципалитетов, как за государственный счет, так и посредством привлечения частного капитала (в рамках государственно-частного партнерства). В рамках данного подхода на всех уровнях власти осуществляется постепенный переход к программно-целевому распределению бюджета, а также проектному принципу реализации властных полномочий. Это, в свою очередь, требует проведения сквозного аудита, охватывающего все этапы реализации проекта:

от момента формирования государственного заказа до его сдачи и ввода в эксплуатацию. В данном случае стратегический аудит должен базироваться на принципах проектного аудита [14], который должен быть синхронизирован как с другими направлениями аудита, так и с общепринятыми подходами к анализу эффективности проектов.



Рисунок 1 – Компоненты стратегического аудита в сфере социально-экономического развития

Государственные проекты стратегического развития, как правило, характеризуются большими масштабами, требуют существенных ресурсных и временных затрат. Очевидно, что их утверждение должно обосновываться соответствующей экспертизой, подтверждающей целесообразность и возможность их выполнения. В дальнейшем в ходе реализации проекта также необходимо периодическое проведение аудита, направленное на недопущение срыва утвержденных планов и нарушений при использовании бюджетного финансирования.

В настоящий момент в структуре Счетной палаты Российской Федерации существуют подразделения, в обязанности которых входят проведение подобного аудита и анализ исполнимости федеральных проектов по социально-экономическому развитию. В частности, к таким подразделениям можно отнести департаменты направлений аудита [15].

Информационный обмен в рамках государственного стратегического аудита реализуется посредством специализированного программного комплекса «Аудит программ и проектов» (КСП АПП), специализированных программ по анализу структурной информации (аппаратно-программный комплекс по стратегическому аудиту и анализу социально-экономического развития АПК «Стратегия-СП») и других информационно-аналитических систем. Однако сегодня уже возникает вопрос о недостаточности этих информационных ресурсов [16] для решения стоящих перед ведомством задач.

Одним из изъянов существующей системы финансирования социально-экономического развития в нашей стране является то, что при нынешнем порядке регионы фактически не имеют стимулов для самостоятельного изыскания новых возможностей для роста. Для руководства многих регионов вполне приемлема ситуация, при которой они являются дотационными и стабильно получают поддержку от федерального центра. При этом постоянное выделение трансфертов, по мнению экспертов, только способствует формированию в регионах иждивенческих настроений [17]. Решить подобное противоречие возможно путем четкой координации стратегических целей развития регионов с общефедеральными приоритетами социально-экономического развития страны. Наличие у каждого субъекта Российской Федерации однозначного и явного приоритета социально-экономического развития дает ему возможность более эффективно встраиваться в комплексные федеральные программы и проекты. В идеале должна прослеживаться четкая корреляция между федеральным, региональным и корпоративным уровнями. Стратегические планы социально-экономического развития страны (отраженные в федеральных проектах и программах) должны учитывать стратегические планы развития регионов, а те, в свою очередь, – стратегические планы развития базирующихся в этих регионах крупнейших компаний.

На данный момент можно констатировать, что формально большинство регионов в Российской Федерации в той или иной мере соответствуют требованиям стратегического планирования. Каждый регион утвердил программный портфель, который включает в себя весьма стандартный

набор документов (региональные концепции, задекларированные стратегии и т. п.). Важно же обеспечить действенность этих документов, в том числе и их соотношение с реальными вызовами в региональном развитии, а также их соответствие тем приоритетам, которые объявлены федеральными ведомствами. С этой точки зрения действующие контрольно-счетные органы, помимо выполнения своих основных задач по контролю бюджетной дисциплины и выявлению случаев нерационального использования бюджетных средств, должны также решать задачи оценки качества подготовки и исполнения региональных документов стратегического планирования, а также обнаружения несоответствий между декларируемыми стратегическими целями и задачами, фактическим состоянием дел в регионе и реальными потребностями регионального развития.

Следует отметить, что стратегический аудит предполагает также анализ использования регионами имеющихся в их распоряжении ресурсов: финансовых (как выделяемых из федерального бюджета, так и собственных), природных, трудовых, управленческих и т. п. При этом должны контролироваться такие параметры, как законность, рациональность и эффективность использования ресурсов. Важным компонентом данного направления должно стать внедрение системы постоянно действующего мониторинга социально-экономического состояния регионов. Это позволит своевременно выявлять диспропорции в развитии регионов, а также в перспективе разработать механизм «бюджетного выравнивания» (снижения нагрузки на федеральный бюджет по поддержке наиболее дотируемых регионов). К подобной работе целесообразно привлекать не только контрольно-счетные органы, но также и органы региональной власти, на территории которых реализуется тот или иной проект.

Современное программное обеспечение, используемое в государственных органах для ведения финансового учета, а также технической поддержки межбюджетных трансфертов, дает возможность уже сегодня ввести практику постоянного режима отчетности нижестоящих организаций перед распределителями бюджетных средств. Кроме того, современные методы автоматизации дают возможность отслеживать и другие аспекты (например, соблюдение сроков выполнения контрактов, расчеты с подрядчиками и т.п.). Для запуска комплексной системы необходимо провести интеграцию информационных баз, а также унифицировать программное обеспечение бюджетных учреждений. Несмотря на то, что это трудоемкая работа, ее выполнение позволит создать систему практически всеобщего контроля.

Очевидно, что такой аудит потребует налаживания тесного взаимодействия между контрольно-счетными органами и местными органами власти. При этом контрольно-счетные органы помимо своих контрольно-ревизионных и экспертно-аналитических функций должны выполнять и консультативные функции: на основе их отчетов местные власти должны иметь возможность совершенствовать собственные системы управления, выявлять наиболее серьезные изъяны в работе подведомственных организаций. Практика показывает, что фактически каждое учреждение при решении задач стратегического планирования время от времени сталкивается с проблемой недостатка собственных компетенций. Наличие «внешнего консультанта» из сферы государственного управления может существенно упростить и ускорить все процессы. С этой точки зрения необходимо прежде всего изменение парадигмы стратегического аудита с «карательной» на «помогающую».

Авторы по-разному формулируют принципы, которые должны быть положены в основу стратегического аудита [18]. При этом следует отметить, что их взгляды, по сути, дополняют друг друга. Обобщая различные взгляды, можно выделить следующие принципы стратегического аудита:

- своевременность – фазы проведения аудита должны соответствовать фазам разработки и реализации стратегических документов;
- фокус на целеполагании – все действия властей, в том числе и по реализации проектов, должны соответствовать ранее задекларированным стратегическим целям;
- системность – комплексность направлений аудита, его охват всех аспектов реализации документов, программ и проектов;
- строгая организация и формализация процесса – наличие и обязательность исполнения регламентов проведения аудита и предоставления отчетности по его результатам;
- использование современных информационно-аналитических систем – как для сбора, обработки данных и формирования отчетности, так и для управления самим процессом проведения аудита.

К числу инструментов, которые задействуются при проведении аудита, следует отнести общий аудит потенциала по реализации документа стратегического планирования, аудит достижения базовых показателей эффективности федеральных и региональных программ и проектов, а также аудит соответствия темпов их реализации утвержденному ранее графику (для проектов,

которые находятся в стадии реализации), аудит социально-экономических последствий реализации документов стратегического планирования, а также аудит существующих рисков и угроз стратегического развития.

Говоря о перспективах развития системы стратегического аудита, в качестве основной тенденции можно однозначно выделить цифровизацию всех процессов. Система аудита с каждым годом все более и более отказывается от бумажного документооборота и переходит на электронные формы отчетности. Если цифровые технологии в этой сфере деятельности и далее будут развиваться столь же стремительно, это позволит за ближайшие два-три года получить возможность полной дистанционной проверки организаций и отказаться от выезда проверочных комиссий. Полностью дистанционный аудит станет возможным. Кроме того, по мере изъятия бумажных документов из оборота сужаются также и возможности манипуляции с отчетностью, а также различные злоупотребления на этой почве.

Заключение

В условиях, когда в стране принимается курс на реализацию крупномасштабных инвестиционных проектов, существенно возрастает и потребность в качественном развитии системы государственного стратегического аудита. Несмотря на наличие системных преград, потребность в таком развитии очень велика: как со стороны государственного управления, так и со стороны общества.

Целями стратегического аудита должны являться не только оценка эффективности и целевого использования бюджетных средств, но также и глубокий анализ стратегической компоненты (соответствие региональных и федеральных стратегических программ реальным потребностям страны и регионов, их согласованность и сбалансированность), последующий сквозной контроль за ходом реализации стратегически значимых проектов. Это, в свою очередь, требует пропорционального развития нормативно-правовой базы и институциональной основы этой деятельности. При этом контрольно-счетные органы помимо своих контрольно-ревизионных и экспертно-аналитических функций должны выполнять и консультативные функции, сосредотачиваясь не только на выявлении нарушений и недостатков, но также и разрабатывая пути совершенствования процессов и систем стратегического планирования.

Комплексность реализуемых проектов, увеличение сроков бюджетного планирования, а также усиление макроэкономического регулирования со стороны государства являются новыми, серьезными вызовами в том числе и по отношению к системе аудита. Государственные контрольные органы сегодня объективно нуждаются в инструментари, который дал бы им возможность отслеживать эффективность реализации документов стратегического планирования не только на макро-, но также на мезо- и микроуровне. Внедрение автоматизированных процессов контроля и специализированного программного обеспечения, несомненно, будет способствовать оптимизации деятельности всей системы стратегического аудита в стране. Дальнейшее развитие системы стратегического аудита, вероятнее всего, будет происходить в направлении совершенствования электронных форм отчетности, а также более широкого использования возможностей дистанционной проверки организаций с применением цифровых технологий.

Ссылки и примечания:

1. Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Фининиверситету.
2. Мельник А.И., Перезовова О.В. Сущность, основные функции и задачи социального аудита // Инновационная наука. 2017. Т. 7. С. 113–115 ; Огородников А.П. Становление внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита в системе исполнительных органов власти // Историко-экономические исследования. 2018. Т. 19, № 2. С. 267–282. 10.17150/2308-2588.2018.19(2).267-282.
3. Ваганова О.Е. Значение результатов осуществления аудита эффективности использования бюджетных средств в рамках программ социально-экономического развития муниципального образования // Наука и общество. 2016. № 2 (25). С. 38–43 ; Балынин И.В. Роль внебюджетных фондов в обеспечении социально-экономического развития государства, регионов и муниципальных образований // Аудит и финансовый анализ. 2019. № 3. С. 246–251.
4. Блохин А.А., Стерник С.Г., Тулинова Н.В., Яременко И.А. Методология внутреннего мониторинга реализации государственных программ // Финансовый журнал. 2013. № 2 (16). С. 5–20 ; Андреев В.А., Мартынова Е.А. Аудит эффективности муниципальных программ // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2018. Т. 7, № 3 (24). С. 188–191.
5. Ваганова О.Е., Евдокимова Н.А. Необходимость осуществления аудита эффективности приоритетных программ в области здравоохранения в Российской Федерации // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2018. № 4. С. 156–159 ; Коблова Г.И., Ваганова О.Е. Особенности учета и внутреннего аудита платежей в ЖСК в Российской Федерации // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2018. № 2. С. 174–178.
6. Блохин А.А., Стерник С.Г., Тулинова Н.В., Яременко И.А. Указ соч.
7. Бубнова М.Э., Пузырёва М.Д. Проблемы системы регулирования государственного аудита и контроля в Российской Федерации // Экономика и управление: проблемы, решения. 2017. Т. 2, № 5. С. 43–46.
8. Камилова Э.Р. Цели, задачи и источники информации социального аудита // Новая наука: от идеи к результату. 2016. № 1-1 (60). С. 143–145.

9. Климанов В.В., Казакова С.М., Михайлова А.А. Функции высших органов государственного аудита (контроля) в России и зарубежных странах // Финансовый журнал. 2019. № 4. С. 60–74. 10.31107/2075-1990-2019-4-60-74.
10. Арсланова Х.Д., Арсланов Ш.Д. Институциональные проблемы экологизации социально-экономического развития проблемного региона // Фундаментальные исследования. 2016. № 7 (2). С. 299–303.
11. Андреев В.А., Мартынова Е.А. Указ. соч.
12. Толчинская М.Н., Ахмедова Л.А. Развитие государственного аудита в Российской Федерации // Финансы и кредит. 2015. № 14 (638). С. 42–54.
13. См., например: Бубнова М.Э., Пузырёва М.Д. Указ. соч.
14. См., например: Климанов В.В., Казакова С.М., Михайлова А.А. Указ. соч.
15. Структура Счетной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс] // Счетная палата РФ. URL: <http://audit.gov.ru/structure/> (дата обращения: 06.05.2020).
16. Балынин И.В. Указ. соч.
17. Бубнова М.Э., Пузырёва М.Д. Указ. соч.
18. См., например: Мельник А.И., Перевозова О.В. Указ. соч. ; Блохин А.А., Стерник С.Г., Тулинова Н.В., Яременко И.А. Указ. соч. ; Бубнова М.Э., Пузырёва М.Д. Указ. соч. ; Камилова Э.Р. Указ. соч. ; Климанов В.В., Казакова С.М., Михайлова А.А. Указ. соч.

Редактор, переводчик: Меньшикова Екатерина Олеговна