

УДК 657.6:330.3

Н. В. Кузнецов, В. В. Еремин

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва,
e-mail: nkuznetsov@fa.ru

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ АУДИТ ПРИ РАЗРАБОТКЕ И СОГЛАСОВАНИИ ДОКУМЕНТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Ключевые слова: государственное планирование, компаративный анализ, обоснованность, ресурсная обеспеченность, согласованность, социально-экономическое развитие, стратегический аудит.

В статье анализируется возможность применения методологического аппарата стратегического аудита при разработке и согласовании документов государственного стратегического планирования в сфере социально-экономического развития. Показано, что эффективное функционирование системы стратегического планирования невозможно без обеспечения согласованности документов, как с общими глобальными стратегическими приоритетами развития страны и общества, так согласованности индикаторов отдельных документов между собой. Отмечено, что эта задача может быть решена путем использования на ранних стадиях разработки документов принципов и методологии стратегического аудита. Рассмотрены ключевые принципы стратегического аудита: принцип законности, принцип системности, принцип объективности, принцип компетентности, принцип этичности, принцип ответственности, принцип эффективности. Предложено проводить стратегический аудит проектов документов государственного планирования по пяти критериям: целесообразность разработки документа, обоснованность индикативных показателей документа, согласованность документа с актами выше- и нижестоящего уровней, ресурсная обеспеченность, устойчивость к рискам. Показано, что основная сложность глубокого анализа, обусловленная необходимостью в короткие сроки проводить сравнение большого числа разнородной информации, может быть решена путем использования специализированных компаративных методов и информационных систем. Однако это потребует от пользователя наличия соответствующих компетенций в сфере информационных технологий и анализа данных.

N. V. Kuznetsov, V. V. Eremin

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
e-mail: nkuznetsov@fa.ru

STRATEGIC AUDIT DURING THE DEVELOPMENT AND APPROVAL OF STATE PLANNING DOCUMENTS

Keywords: state planning, comparative analysis, validity, resource provision, consistency, socio-economic development, strategic audit.

The article analyzes the possibility of using the methodological apparatus of strategic audit in the development and approval of state strategic planning documents in the field of socio-economic development. It is shown that the effective functioning of the strategic planning system is impossible without ensuring the consistency of documents, both with the general global strategic priorities for the development of the country and society, and individual documents among themselves. It is noted that this task can be solved by using the principles and methodology of strategic audit at the early stages of developing documents. The key principles of strategic audit are considered: the principle of legality, the principle of consistency, the principle of objectivity, the principle of competence, the principle of ethics, the principle of responsibility, the principle of efficiency. It is proposed to conduct a strategic audit of draft state planning documents according to five criteria: the feasibility of developing a document, the validity of the indicative indicators of the document, the consistency of the document with documents of a higher and lower level, resource endowment, resistance to risks. It is shown that the main difficulty of deep analysis, due to the need to quickly compare a large number of heterogeneous information, can be solved by using specialized comparative methods and information systems. However, this will require the user to have relevant competencies in the field of information technology and data analysis.

Введение

Обеспечение долгосрочного социально-экономического развития страны во многом зависит от эффективности и скоординированности всех элементов государственно-

го стратегического управления. Особое значение этот фактор приобретает в условиях прогрессирующего социально-экономического и геополитического дисбаланса. При этом система государственного стратегиче-

ского планирования в сфере социально-экономического развития предполагает одновременное существование множества разнородных документов (концепций, стратегий, планов, программ, проектов и т.п.), которые разрабатываются на различных уровнях управления (сегодня свои собственные стратегические документы формируют не только отрасли, регионы или субъекты, но даже муниципалитеты и отдельные взятые предприятия). В этих условиях крайне важно, чтобы все эти документы создавали единый вектор в отношении достижения генеральных целей (см., например, [1, 2]). То есть, чтобы они были согласованы с глобальными стратегическими приоритетами развития страны и общества, не противоречили друг другу, а также могли быть объединены в рамках единой и, в идеале, эффективной критериальной системы.

Однако, в настоящий момент в этом вопросе наблюдаются существенные пробелы. Так, по состоянию на май 2021 г. количество различных документов стратегического планирования в сфере социально-экономического развития уже превысило 54000 штук. При этом, как отмечают эксперты, многие из них на деле оказываются крайне слабо связаны друг с другом [3]. О важности устранения имеющихся проблем заговорили на самом высоком уровне – Президент Российской Федерации В.В. Путин на заседании Совета безопасности Российской Федерации в сентябре 2021 г. подчеркнул, что государству «нужна сбалансированная, единая и целостная система стратегического планирования, чтобы создавать современные, выверенные, нацеленные на конкретный результат планы и программы» [4].

По мнению авторов настоящей статьи, одним из возможных путей решения данной проблемы может стать использование методологии и инструментария стратегического аудита на самой ранней стадии разработки и согласования новых документов стратегического планирования (на стадии подготовки и согласования проектов документов).

Цель исследования: рассмотреть опыт применения стратегического аудита для оценки эффективности реализации документов государственного планирования в сфере социально-экономического развития. Разработать подход к повышению эффективности вновь разрабатываемых стратегических документов путем применения инструментария и методологического ап-

парата стратегического аудита на ранних стадиях (стадии разработки и согласования проектов документов).

Материалы и методы исследования

В основе исследования лежит анализ принципов и методов стратегического аудита в сфере социально-экономического развития, системный анализ процедур разработки и согласования документов государственного планирования, а также анализ нормативно-методического обеспечения стратегического планирования.

Стратегический аудит в Российской Федерации

В России стратегический аудит – это одно из направлений государственного аудита, реализуемое Счетной палатой Российской Федерации. Он имеет в своей основе контрольно-оценочную функцию, при этом объектом его анализа является эффективность достижения национальных приоритетов, которая выявляется путем сопоставления достигнутых результатов изначально установленным стратегическим целям и задачам.

Эволюция законодательного регулирования стратегического аудита как инструмента государственного управления в Российской Федерации показана в таблице (см. таблицу 1).

В соответствии с разработанными стандартами и методологией в 2020 г. Счетная палата Российской Федерации впервые провела стратегический аудит действующих на тот момент документов стратегического планирования. При этом были выявлены существенные недочеты. Так, в отчете аудитора отмечалось отсутствие у документов четкой структуры, наличие в них разнонаправленных приоритетов, а также в отдельных случаях слабая связь документов с национальными целями и стратегическими задачами социально-экономического развития страны [9]. Анализируя параметры национальных программ и проектов, Счетная палата Российской Федерации выявила существенные расхождения и дисбаланс как между показателями программ различной направленности, так и между показателями программ разного уровня одного направления [10]. При этом в ряде случаев эти отклонения оказывались весьма значительными и касались не только сроков реализации мероприятий и ожидаемого результата от них, но и запрашиваемого объема финансирования [11].

Эволюция законодательного регулирования стратегического аудита как инструмента государственного управления в Российской Федерации

Период	Законодательный акт в рамках системы стратегического аудита
2013 г.	Принята новая редакция закона «О Счетной палате Российской Федерации», в которой были определены цели, задачи и функции стратегического аудита [5]
2019 г.	Принята Московская декларация Международной организации высших органов аудита (ИНТОСАИ), в которой был определен приоритет стратегического аудита как инструмента содействия достижению национальных целей [6]
2020 г.	Коллегией Счетной палаты Российской Федерации утвержден новый целевой стандарт государственного аудита «Стратегический аудит» [7]
2021 г.	Коллегией Счетной палаты Российской Федерации утверждена «Концепция риск-ориентированного подхода» [8]

Источник: составлено авторами.

Отметим, что несоответствие в финансировании было выявлено только на самой последней стадии – стадии согласования бюджета страны – что не может быть признано допустимым, особенно в текущих условиях. При этом соответствие показателей документов стратегического планирования с планами деятельности органов исполнительной власти составило по национальным и федеральным проектам – 55%, по госпрограммам и подпрограммам – 26% [9]. Все это позволило главе Счетной палаты Российской Федерации А.Л. Кудрину сделать вывод о том, что «реализация нацпроектов не приводит ни к достижению национальных целей, ни к экономическому росту» [12].

По мнению авторов настоящей статьи, источник проблемы носит системный характер и заключается в отсутствии единого аналитического центра большой мощности, который, исходя из национальных целей и стратегических приоритетов, формулировал бы комплексное стратегическое видение в сфере социально-экономического развития, и в дальнейшем, ориентируясь на него, контролировал и координировал разработку и согласование документов государственного планирования всех уровней. В отсутствие такого органа документы государственного планирования фактически базируются не на едином общенациональном стратегическом плане, а на частных стратегиях отраслевых министерств и региональных властей, их частном стратегическом видении и их частном понимании стоящих перед ними задач.

Очевидно, что создание подобной структуры – достаточно сложная с практической точки зрения задача, решение которой в короткие сроки невозможно. Первым и необ-

ходимым шагом на пути ее решения будет являться расширение области применения стратегического аудита – использование его не только применительно к анализу фактической реализации утвержденных документов, но также и к анализу проектов вновь разрабатываемых документов стратегического планирования (стадия подготовки и согласования) с целью контроля корректности увязки нового документа с уже существующими и действующими нормативно-правовыми актами.

Стратегический аудит документов государственного планирования на этапе разработки и согласования

В рамках настоящей статьи предлагается рассмотреть стратегический аудит как инструмент выявления недочетов и противоречий на этапе проектирования новых стратегических механизмов, мер, программ и планов, то есть фактически на этапе разработки, согласования и утверждения новых документов государственного стратегического планирования.

В этом случае объектом стратегического аудита являются не исполняемые, а вновь разрабатываемые документы, отражающие вопросы государственного планирования в сфере социально-экономического развития. Процесс стратегического аудита ориентируется на проверку их согласованности между собой (по целям, задачам, срокам, ресурсам, контрольным показателям и т.п.), а также оценку возможности их реализации, исходя из современной внешней ситуации и прогноза ее изменения. Таким образом, он рассматривается как способ обеспечения единства системы документов стратегического планирования на всех ее уровнях.

Документы государственного планирования в сфере социально-экономического развития, как правило, имеют определенную структуру, включающую в себя как обязательные, так и вариативные элементы. В качестве обязательных, обеспечивающих общую согласованность элементов выступают цели, задачи, базовые принципы, а также ключевые показатели.

Цель – это главный ориентир (или ориентиры) формируемого стратегического документа, задающий определенный вектор его реализации и определяющий функции и роли всех участников и заинтересованных сторон. С этой точки зрения цель имеет аккумулятивно-координационный характер и определяет саму сущность документа планирования.

Задачи неразрывно связаны с целью и являются ее более точным и конкретно достижимым отражением, имеющим поэтапную структуру развития и усложнения. Задачи позволяют декомпозировать цель на составные части, удобные с точки зрения управления и контроля, и обеспечить ее поэтапное достижение.

Базовые принципы задают общие «правила» достижения целей и задач, на которые в дальнейшем ориентируются исполнители при принятии решений. Таким образом, базовые принципы, по сути, определяют методы достижения результата.

Ключевые показатели позволяют перевести цели и задачи «на язык цифр», то есть выразить их в виде конкретных измеримых значений (индикаторов). Это позволяет в дальнейшем проводить формализованную оценку степени достижения целей и задач, а также разрабатывать мероприятия по корректировке планов в случае отклонения реальной ситуации от изначально прогнозируемой.

В научных публикациях отмечается, что такой набор элементов позволяет обеспечить комплексную согласованность отдельных документов с общей системой государственного планирования [13].

Стратегический аудит документов государственного планирования может осуществляться как структурными подразделениями или уполномоченными должностными лицами организаций-разработчиков соответствующих документов, так и путем привлечения независимых экспертов. Процедура стратегического аудита должна базиро-

ваться на следующих ключевых принципах, являющихся едиными независимо от уровня конкретного проверяемого документа стратегического планирования [14]:

- принцип законности – заключается в обязательном и безусловном строгом и полном соблюдении нормативно-правовых актов Российской Федерации (субъекта, региона, муниципалитета), а также отраслевых нормативных актов;
- принцип системности – заключается во взгляде на аудируемый документ как составную часть единой системы государственного стратегического планирования;
- принцип объективности – заключается в беспристрастности участников проверки, отсутствии личной заинтересованности, а также недопущении конфликта интересов любого рода;
- принцип компетентности – заключается в обязательном наличии у аудиторов необходимых профессиональных знаний и навыков, позволяющих эффективно осуществлять стратегический аудит;
- принцип этичности – заключается в обязанности всех участников процесса аудита соблюдать принятый этический кодекс и кодекс служебного поведения;
- принцип ответственности – заключается в персональной ответственности аудитора за полноту и достоверность сделанных им заключений и выводов;
- принцип эффективности – заключается в минимизации затрат на проведение аудиторских мероприятий без ущерба для их полноты и качества.

В рамках стратегического аудита проектов документов государственного планирования необходимо проводить их оценку на основе системы критериев. Вопрос о формировании этой системы представляется во многом дискуссионным (см., например, [15]). Соглашаясь с мнением Счетной Палаты Российской Федерации о том, что большое число низкоуровневых показателей приводит к усложнению анализа документов (см., например, [16]), авторы настоящей статьи предлагают следующий минимально необходимый набор критериев (см. таблицу 2).

Выполнение данных критериев гарантирует минимально необходимую согласованность разрабатываемого документа с системой государственного стратегического планирования.

Критерии стратегического аудита проектов документов государственного планирования

№	Критерий	Сущность критерия
1	Целесообразность	Разработка документа должна быть направлена на достижение конкретной стратегической цели (или целей) необходимой для обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны. Каждая из стратегических задач, на решение которых ориентирован документ, должна быть системно значимой и позволять достигать стратегические цели в релевантные сроки.
2	Обоснованность	Конкретность и корректность определения индикативных показателей, характеризующих достижение установленных целей и задач, возможность их достижения в указанные в документе сроки. При этом система индикаторов должна полностью обеспечивать контрольную функцию, позволяя отслеживать поэтапное исполнение документа.
3	Согласованность	В контексте данного критерия, разрабатываемый документ рассматривается как элемент достижения глобальной цели. С этой точки зрения стратегическая цель и стратегические задачи не должны противоречить целям и задачам, определенным в документах вышестоящих уровней. Заданные индикативные показатели должны быть сбалансированы с иными действующими документами стратегического планирования.
4	Обеспеченность	Выражается в достаточности необходимого материального, финансового, кадрового и прочего обеспечения необходимого для успешного решения задач, определенных в документе (с учетом установленных этапов их реализации).
5	Устойчивость	Документ стратегического планирования должен в обязательном порядке содержать качественно проработанный анализ рисков, а также систему механизмов и мероприятий, направленных на их устранение или сглаживание, с целью обеспечения достижения установленных целей и задач независимо от внешней ситуации.

Источник: составлено авторами.

При этом эксперты (см., например, [1, 2, 17]) отмечают, что подобная предварительная оценка позволяет существенно повысить устойчивость достижения стратегических результатов при последующей реализации положений документа.

Оценка соответствия документа указанным критериям осуществляется на основании показателей, носящих как количественный (формальный и измеримый), так и качественный (неизмеримый) характер. Стратегический аудит документов на основе количественных показателей основан на сопоставлении показателей разных документов для определения их непротиворечивости, а также определения обоснованности выделения доли от общего числового показателя установленного в документе более высокого уровня в документах более низкого уровня. При этом среди числовых показателей следует методологически выделить финансовые (например, объемы финансирования по тем или иным программам или направлениям) и нефинансовые (выраженные в натуральных единицах измерения) показатели. Оценка же качественных показателей осуществляется на основе консоли-

дированного мнения группы экспертов, что позволяет получить результат независимый от субъективизма конкретного аудитора. При этом представляется разумной позиция «профессионального скептицизма», позволяющая минимизировать ошибочные допущения, неоправданные обобщения, или упущение из виду каких-либо частных, но значимых обстоятельств.

Кроме того, стратегическому аудиту должен подвергаться и сам текст документа. При этом методологически такие «текстовые» показатели могут быть разделены на композиционные и смысловые. Композиционные показатели отражают структуру документа и позволяют оценить его общее содержание, связи с другими документами, а также место документа в общей системе документов стратегического планирования. Смысловые показатели отражают содержание документа и позволяют оценить соответствие его текста текстам ранее утвержденных документов, выявить возможные противоречия в связанных документах или убедиться в их отсутствии.

При этом аудит должен проводиться одновременно в рамках двух возможных под-

ходов [7], имеющих в данном конкретном случае следующие преломления:

- результат-ориентированный подход – проект документа рассматривается с точки зрения ожидаемых конечных эффектов от его реализации;
- риск-ориентированный подход – проект документа рассматривается с точки зрения потенциальных проблем и рисков его реализации, причин их появления и возможности устранения.

В качестве отдельной проблемы следует отметить необходимость анализа большого массива разнородных данных в короткий срок, который отводится на согласование документа. Решение этой проблемы возможно путем применения специализированных методов и программных систем сравнительного анализа (например, предложенного в работе [18]). В настоящий момент цифровые технологии активно проникают во все сферы деятельности общества, включая и сферу аудита документов. Так, согласно результатам опроса, проведенного Ernst & Young, в 2021 г. более 72% организаций применяли различные средства анализа данных [19]. Однако, практическое применение таких систем является не простой задачей и потребует от пользователя наличия соответствующих компетенций в сфере информационных технологий и анализа данных.

Важной особенностью такого подхода к стратегическому аудиту является необходимость учета не только текущих, но также и предполагаемых будущих тенденций внутренней и внешней среды. Так, например, корректировка Президентом Российской Федерации национальных целей (см. [20]) очевидно требует их увязки со всеми прочими документами государственного планирования в сфере социально-экономического развития. Отметим, что в настоящий момент эта процедура сопряжена со значительными усилиями органов государственной власти всех уровней, и при этом не гарантирует отсутствие ошибок (см. [11]). В случае если бы изначально документы разрабатывались в рамках сбалансированной системы на основе единого стратегического прогно-

за, можно было бы существенно сократить эти трудозатраты.

Функционально стратегический аудит документов государственного планирования на этапе их разработки и согласования может быть реализован тремя путями: самим разработчиком документа (в этом случае он принимает на себя персональную ответственность за качество проведенного аудита), структурным подразделением стороннего органа власти (в этом случае должна быть полностью исключена какая-либо заинтересованность) или специально созданным центром, выполняющим экспертно-аналитические функции в рамках системы государственного стратегического планирования (эта структура должна формироваться как независимая от существующих министерств и ведомств и должна быть наделена не только соответствующей ресурсной базой, но также и достаточно широкими полномочиями). Последний вариант является наиболее предпочтительным, так как позволит избежать как возможной «корпоративной солидарности», так и «корпоративного соперничества».

Заключение

Таким образом, если рассматривать стратегическое планирование как процесс интеграции всех элементов государственного управления в единую систему, ориентированную на достижение конкретных долгосрочных целей, то стратегический аудит – это инструмент оценки и проверки каждого из вновь разрабатываемых документов на соответствие заданному вектору развития. Его использование на этапе разработки и согласования документов государственного планирования в сфере социально-экономического развития несомненно будет служить гармонизации принимаемых документов, повышению их согласованности и преемственности. Как следствие, это позволит повысить качество стратегического управления социально-экономическим развитием страны и создаст условия для выработки оперативных и эффективных реакций на внешние вызовы и угрозы.

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситета.

Библиографический список

1. Стратегическое планирование в государственном секторе экономики / Под ред. С.Н. Сильвестрова. М.: «ИНФРА-М», 2021. 344 с.
2. Антипин И.А., Иванова О.Ю. Территориальное планирование в системе стратегического планирования и управления: ключевые проблемы и направления их преодоления // Финансовая экономика. 2021. № 11. С. 8–11.
3. Ведерина Е. Экономисты раскритиковали новую стратегию социально-экономического развития // Ведомости. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2021/05/13/869660-ekonomisti-raskritikovali> (дата обращения: 08.08.2022).
4. Заседание Совета Безопасности по совершенствованию системы стратегического планирования в Российской Федерации. 27 сентября 2021 года // Совет Безопасности Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/3082> (дата обращения: 08.08.2022).
5. О Счетной палате Российской Федерации (федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ). Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1649.
6. Московская декларация / XXIII Конгресс ИНТОСАИ. 25–27 сентября 2019 года // ИНТОСАИ. [Электронный ресурс]. URL: [https://intosairussia.org/images/docs/moscowdeclaration/Moscow-declaration\(RU\).pdf](https://intosairussia.org/images/docs/moscowdeclaration/Moscow-declaration(RU).pdf) (дата обращения: 01.09.2022).
7. СГА 105. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Стратегический аудит. Постановление Коллегии Счетной палаты Российской Федерации № 17ПК от 10.11.2020.
8. Концепция риск-ориентированного подхода в Счетной палате Российской Федерации // Счетная палата Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/598/r9mdtge15kxeekxbtgrcajbykurer8n2h.pdf> (дата обращения: 01.09.2022).
9. Стратегический аудит формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года // Счетная палата Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/62d/62dcc8a84cd3e28c5a08551477e24bfd.pdf> (дата обращения: 08.08.2022).
10. Оперативный доклад за 2020 год // Счетная палата Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/audit/oper-2020> (дата обращения: 08.08.2022).
11. Заключение на проект бюджета – 2021 // Счетная палата Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/audit/proekt-2021> (дата обращения: 08.08.2022).
12. Кудрин исключил достижение национальных целей посредством нацпроектов // РБК. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/economics/07/06/2019/5cfa13189a7947a381017303> (дата обращения: 08.08.2022).
13. Котов Е.В. Приоритеты стратегического планирования государства с особым статусом // Большая Евразия: развитие, безопасность, сотрудничество. 2020. № 3-1. С. 29–31.
14. Давыдова Р.С., Кеворкова Ж.А. Место стратегического аудита в государственном финансовом контроле // Kant. 2017. № 2 (23). С. 132–136.
15. Ефанова Е.В. Принципы стратегического планирования // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2020. № 3 (28). С. 3–6.
16. Алексей Кудрин предложил реформировать госпрограммы // Ведомости. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/10/27/844841-aleksei-kudrin> (дата обращения: 08.08.2022).
17. Оболенская Л.В., Морева Е.Л. Проблема согласованности целей в документах стратегического планирования на примере машиностроительного комплекса // Безопасность бизнеса. 2021. № 4. С. 3–8.
18. Разработка методологических основ и методики сравнительного анализа зарубежных и отечественных документов стратегического планирования для выявления рисков и угроз экономической безопасности Российской Федерации / Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. Рег. № НИОКТР АААА-А17-117060110107-5. Руководитель: Н.В. Кузнецов. М., 2017. 148 с.
19. Внутренний аудит в российских компаниях в 2021 году // Ernst & Young. [Электронный ресурс]. URL: https://www.ey.com/ru_ru/consulting/ey-internal-audit-study-2021 (дата обращения: 08.08.2022).
20. Указ о национальных целях развития России до 2030 года // Официальный сетевой ресурс Президента России. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63728> (дата обращения: 08.08.2022).