

Теоретико-методологический потенциал стратегического аудита в реализации национальных приоритетов Российской Федерации

А.-М. М. Маркова

Московский государственный институт международных отношений МИД России,
Москва, Российская Федерация

Активизация законотворческой деятельности в бюджетно-финансовой сфере делает очевидным важность эффективного контроля как фактора государственной стабильности. Проблемы актуализации правовых инструментов государственного финансового контроля порождают закономерный интерес среди ученых и практиков. Анализ стратегического аудита и стратегического планирования позволил сформулировать выводы в сфере методологических подходов стратегического планирования. Итогом исследования стали рекомендации о применении и совершенствовании методов стратегического аудита в процессе реализации стратегического планирования.

Ключевые слова: стратегический аудит, стратегическое планирование, внешний государственный контроль, Счетная палата.

Для цитирования: Маркова А.-М. М. Теоретико-методологический потенциал стратегического аудита в реализации национальных приоритетов Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. – 2025. – № 2 (80). – С. 158–185. DOI: 10.35231/18136230_2025_2_158. EDN: PKOUBR

Theoretical and Methodological Potential of Strategic Audit in the Implementation of National Priorities of the Russian Federation

Anna-Maria M. Markova

Moscow State Institute of International Relations
of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation,
Moscow, Russian Federation

The intensification of legislative activity in the fiscal sphere makes clear the importance of effective control as a factor of state stability. The problems of mainstreaming legal instruments of state financial control generate a natural interest among scientists and practitioners. Analysis of strategic audit and strategic planning has led to conclusions in the area of methodological approaches to strategic planning. The study resulted in a recommendation on the application and improvement of strategic audit methods in the implementation of strategic planning.

Key words: strategic audit, strategic planning, external state control, Accounts Chamber.

For citation: Markova, A.-M. M. (2025) Teoretiko-metodologicheskii potentsial strategicheskogo audita v realizatsii natsional'nykh prioritetov Rossiyskoy Federatsii [Theoretical and Methodological Potential of Strategic Audit in the Implementation of National Priorities of the Russian Federation]. *Leningradskij yuridicheskij zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No. 2 (80). Pp. 158–185. (In Russian). DOI: 10.35231/18136230_2025_2_158. EDN: PKOUBR

Введение

До недавнего времени востребованным видом финансового контроля выступал стратегический аудит, позволяющий разумно и эффективно управлять государственными финансами. Однако с 2023 г. российский законодатель устранил из полномочий Счетной палаты РФ стратегический аудит¹. На это изменение в принципе можно было бы и не обратить внимания в череде многочисленных поправок и изменений законодательства, если бы вопросам стратегического аудита не уделялось столь пристального доктринального внимания как среди российских, так и зарубежных исследователей. Еще в большей степени удивило это изменение поскольку в 2019 г. принципиально новым вектором совершенствования стратегического аудита стала Московская декларация INTOSAI.

Прошло два года с того момента, как стратегический аудит плавно перетек в аудит эффективности, полномочия СП РФ не досчитались стратегического аудита, но зато функции дополнились экспертизой правовых актов в сфере стратегического планирования, и мы можем оценить эффективность такого шага законодателя на основе отечественного и иностранного опыта, применяя как базовые методы, так и метод компаративного анализа и научного прогнозирования.

Устранение данного института из российского законодательства не означает его исчезновения из смыслового, методологического и понятийно-категориального аппарата высших органов аудита во многих зарубежных государствах.

Понятие и значение стратегического аудита

Институт аудита известен более шести тысяч лет, термин «стратегия» активно используется в различ-

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации»: федер. закон от 18.12.2022 № 514-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

ных смысловых контекстах, применяется в сфере управления и государственно-экономического развития. А вот понятие «стратегический аудит» пребывает в состоянии перманентного развития, и как следствие, не обладает устоявшимся определением.

В процессе исследования природы и значения изучаемого вида аудита в российской и зарубежной доктрине используются различные понятия, такие как комплекс экспертно-аналитических и контрольных мероприятий; оценивание достижимости целей и результатов ресурсной политики; тип финансового государственного контроля; часть аудита, которая отвечает за анализ и проверку стратегии развития и основных стратегических решений государства и т. п. Приведенные определения говорят об отсутствии единства в понимании стратегического аудита и необходимости отыскания действительного смысла и значения данной формы государственного финансового контроля. Для этого посмотрим на истоки его появления.

История стратегического аудита начинается в недрах бизнес-менеджмента и корпоративного управления. Так, Г. Дональдсон [22, с. 99–107] развил и конкретизировал идею корпоративного управления Д. Паунда, и в 1995 г. увидела свет статья, которая до сих пор считается классической в области стратегического аудита.

В 1997 г. другая статья П. Гордона «10 вопросов стратегического аудита» [23] дополнила представления о стратегическом аудите. После ее изучения исследователи в данной сфере цитировали и придерживались мнения одного из профессоров. Однако из всех исследователей в данной сфере Т. Грюнди – единственный, кто дал определение стратегического аудита. По его мнению, это систематический, структурированный и полный (всесторонний) обзор стратегии и стратегических процессов

с целью выявления слабых мест, «мертвых зон», причин, по которым не был достигнут заданный уровень прибыльности, а также потенциально более перспективных новых областей [24, с. 44].

Российские ученые определяют стратегический аудит, например, как одно из направлений государственного аудита, имеющее в своей основе контрольно-оценочную функцию. При этом объектом его анализа называют эффективность достижения национальных приоритетов, которая выявляется путем сопоставления достигнутых результатов изначально установленным стратегическим целям и задачам [9, с. 234–240]. Или как особый вид контроля, направленный на выявление соответствия затраченных финансовых ресурсов степени достижения стратегических целей, принятых программными документами, а также – инструмента управления, позволяющий оценивать и корректировать принятые стратегические решения [2, с. 197–198].

Ряд ученых понимают стратегический аудит как экономическую категорию для обозначения такого типа контроля, с помощью которого можно получить объективную оценку располагаемых материальных, финансовых, интеллектуальных и иных ресурсов, необходимую для принятия оптимальных стратегических решений, а также определить эффективность управления общественными ресурсами в интересах реализации стратегии социально-экономического развития страны и ее территорий [6, с. 134–145].

Таким образом, зародившись в недрах корпоративного управления, институт стратегического аудита стал развиваться и в других сферах, получив законодательное закрепление. Так, например, в ч. 7 ст. 14 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» стратегический аудит до изменения закона

определялся через описание его цели, в качестве которой была заявлена «оценка реализуемости, рисков и результатов достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации, предусмотренных документами стратегического планирования».

В Стандарте внешнего государственного аудита (контроля) СГА 105 стратегический аудит определялся как вид внешнего государственного аудита (контроля), применяемый в целях оценки реализуемости, рисков и результатов достижения стратегических целей, а также оценки влияния внутренних и внешних условий на уровень достижения стратегических целей¹.

Проанализировав и сравнив представленные подходы к определению содержания и значения стратегического аудита в доктрине и законодательстве РФ, можно сформулировать следующее определение.

Стратегический аудит – это особый вид внешнего государственного финансового контроля, направленный на выявление соответствия затраченных (запланированных) финансовых ресурсов степени реализуемости, рисков и результатов достижения стратегических целей, принятых программными документами стратегического планирования, с одной стороны, и с другой, это инструмент (комплекс экспертно-аналитических и контрольных мероприятий) государственного финансового контроля, позволяющий оценивать и корректировать принятые стратегические решения с учетом оценки влияния внешних и внутренних факторов на уровень достижения стратегических целей. При этом стратегический аудит следует понимать в качестве главного связующего звена между процессом контроля и стратегическим управлением, где основной функцией стратегического

¹ Стратегический аудит: Стандарт внешнего государственного аудита (контроля) СГА 105. Утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 10 ноября 2020 г. № 17 ПК // СПС КонсультантПлюс.

аудита выступает критический анализ существующего объема исходной информации, с целью проверки, выработки рекомендаций, их обоснования и формулировки новых управленческих решений.

Объектом стратегического аудита выступают стратегические цели и векторы развития государственной политики, утверждаемые программными документами. При этом в процессе проведения аудита дается оценка общего контекста функционирования, экономической реализуемости, различных вариантов достижения, финансово-го обеспечения стратегических целей.

Конкретным предметом оценки при проведении стратегического аудита могут быть, например, средства бюджета и федеральная собственность, необходимые для достижения стратегических задач; материалы и результаты проведенных контрольных мероприятий финансового аудита и аудита эффективности; международные договоры и декларации международных организаций, нормативные правовые акты по вопросам проверки.

Основной целью стратегического аудита является, на наш взгляд, оценка качества и реализуемости сформулированной стратегии и стратегических решений государства, которая может быть достигнута в процессе решения таких задач, как обеспечение контроля за экономической обоснованностью, правомерным, целевым и эффективным использованием финансовых ресурсов государственных средств, выделенных на реализацию стратегических целей развития государства на средний и долгосрочный период времени; проведение анализа взаимной увязки систем стратегического и оперативного управления.

При этом методы стратегического аудита позволят достичь высокой степени согласованности действий между различными государственными органами по реализа-

ции стратегических приоритетов и целей, а также способствовать всесторонней оценке эффективности стратегических программ при посредстве современных цифровых достижений. Для независимого и обоснованного суждения о достижимости и об эффективности стратегических решений государства необходим потенциал стратегического аудита в деятельности высших органов финансового контроля.

Особенности стратегического аудита

Именно содержание стратегического аудита в большей степени влияет на его характерные особенности, так как складывается из аудита основных финансово-экономических показателей; комплексного анализа внутреннего и внешнего потенциала конкурентоспособности системы с его дифференциацией на блоки: экономический, социальный, экологический; выводов, заключений, обоснований и рекомендаций относительно стратегии развития и т. п.

Стратегический аудит применяется наравне с финансовым аудитом и аудитом эффективности. Поэтому практически необходимо понимать их различие и соотношение.

Так, особенностью стратегического аудита является использование разнообразных контрольных и экспертно-аналитических методов для оценки реализуемости стратегических целей. Более того, два других вида аудита могут служить инструментами стратегического аудита.

Комплексность стратегического аудита проявляется также в том, что его задача состоит в оценке реализуемости целей, их рисков, в выявлении соответствия затраченных государственных ресурсов достижению поставленных стратегических задач, в оценке эффективности принимаемых стратегических решений, их корректировке в случае необходимости, а также в оценке как финан-

совых, так и нефинансовых факторов при осуществлении стратегических программ.

В процессе проведения аудита дается оценка среде функционирования, экономической реализуемости, вариантам достижения, финансовому и нормативному обеспечению стратегических целей.

Важно также обратить внимание на содержательную особенность стратегического аудита, которая позволяет осуществлять непрерывный цикл наблюдения, контроля и корректировки достижения утвержденных стратегических целей и приоритетов государства. Соответственно стратегический аудит может быть предварительным, текущим и последующим.

Как отмечают, основываясь на своем практическом опыте, государственные аудиторы, отличительной особенностью стратегического аудита является не столько выявление нарушений, как развитие возможностей государственных органов и организаций в оценке эффективности, корректировке принятых стратегических решений и преодолении возникающих проблем в достижении национальных целей [8, с. 10].

От аудита эффективности и финансового аудита стратегический аудит отличается прежде всего предметом аудита, которым в рамках последнего могут выступать, например, стратегические цели и решения на уровне государства. Помимо этого, различие видно и при сравнении целей.

Подводя итог, следует отметить, что стратегический аудит, являясь видом внешнего государственного финансового контроля, представляет собой преимущественно не столько выявление целесообразности принятых управленческих решений или утвержденных стратегий развития, сколько комплексную методику, посредством которой представляется возможным дать оценку степени реализу-

емости сформулированной стратегии и наличия обеспеченности ресурсами, требуемыми для её выполнения.

Международный опыт применения стратегического аудита

Несмотря на отсутствие доктринального и правового определения стратегического аудита, он широко используется в практике высших органов финансового контроля различных государств. Наиболее активно данный вид аудита развивается в Китайской Народной Республике, где он основывается на пяти компонентах: культурном, политическом, экономическом, социальном и экологическом прогрессе.

Перед государственными органами Поднебесной в процессе разработки стратегий, планировании и реализации национальных программ учитываются приоритеты страны и практическая возможность достигать результаты [4, с. 293–303]. Примечательно, что при проведении стратегического аудита в Китае, как и в ряде других стран, используют метод форсайта. Исследование перспектив развития с использованием этого метода во многих странах является важным инструментом формирования национальных стратегий и приоритетов, позволяет выявлять возможности и угрозы, проводить мобилизацию ресурсов для осуществления скоординированных мер.

Суть метода форсайта заключается в том, что он аккумулирует вовлечение интеллектуальных возможностей профессионалов широкого круга, а также обеспечивает возможность согласования разнонаправленных интересов и позволяет нивелировать трудности взаимоотношений сторон.

По мнению китайских исследователей, будущее развитие аудита в Китае будет возможно именно с использо-

ванием данного метода, который дает возможность как достигать основную цель аудита, так и применять достоинства метода форсайта, заключающиеся в обозначении векторов развития, помогающих с максимальной точностью спрогнозировать и выделить сферы неопределенности, и сформулировать сценарии будущего [14, с. 19–25].

Одним из центральных направлений расширения области применения метода форсайта в Китае выступает использование мировых базовых трендов совершенствования аудиторской деятельности, например:

1. Развитие непрерывного аудита (аудит в реальном режиме времени) с учетом компьютерных достижений.

2. Формирование в качестве проверяемого объекта нефинансовых форм отчетности, соединяемых с финансовой отчетностью.

3. Расширение числа новых видов аудиторских заключений¹.

Китайские аудиторы полагают, что фундаментальными направлениями работы с ближайшим и отдаленным будущим являются развитие и совершенствование стратегического мышления, постановка стратегических целей и их воплощение в жизнь. Методом стратегического мышления неслучайно называют именно форсайт. Его методология состоит из четырех уровней:

- работа с настоящим: формирование карт возможных рисков;
- работа с будущим: определение векторов развития и методов их реализации;
- работа с планами: обозначение приоритетов, стратегический анализ;
- работа по налаживанию профессиональных связей: создание диалога среди участников форсайта.

¹ China 2030. Building a Modern, Harmonious, and Creative Society / eds: Development Research Center of the State Council and World Bank. March 2013. Available at: <https://elibrary.worldbank.org/> (accessed 01 March 2025).

При этом основными принципами форсайта являются следующие смысловые категории:

- будущее возможно создать, приложив определенные усилия;

- в будущем возможны варианты развития;

- будущее не является продолжением прошлого, а формируется волевыми решениями участников и стейкхолдеров;

- в будущем есть труднопрогнозируемые области, будущее в них невозможно предсказать точно, можно лишь подготовиться самим или совершить ряд подготовительных мер, чтобы с определенной долей условности создать будущее по меркам своего видения [12, с. 134].

Специфика метода форсайта заключается в том, что он нацелен на отдаленное будущее и разрабатывает вариативные сценарии его развития, обозначает желательные и вероятные события, а также «дикие карты» – события, которые маловероятны, но потенциально могут существенно влиять на исследуемую сферу в будущем. Пример такой работы – Emerging Issues Analysis методология, посредством которой ищут «семена» в настоящем, способные в будущем «прорасти» и оказать влияние на развитие событий.

В общей сложности было сформировано более 1,3 млн предложений по минимизации рисков, улучшению систем и углублению реформ. Важно отметить, что почти 1 млн предложений был реально выполнен.

Широко и с успехом применяется стратегический аудит и в США. Стратегический аудит госпрограмм в США проводится Главным контрольным управлением США (United States Government Accountability Office (далее – GAO)). Современная работа GAO охватывает все федеральные программы и расходы – от сельского хозяйства и здравоохранения до космических разработок, банковского ре-

гулирования и международной помощи. ГАО проводит также финансовый аудит правительства США и оценивает его финансовые перспективы.

ГАО в контексте стратегического аудита формулирует стандарты для внутреннего контроля, методику оценки рисков и другие документы. В частности, управление разработало пятилетний стратегический план, обозначающий глобальные условия, оказывающие влияние на США и международную безопасность, такие как ответы на спровоцированные дивергентным экономическим ростом глобальные вызовы, влияние технологического развития на подготовку и использование рабочей силы, последствия демографических изменений и т. д.

Их беспристрастная, основанная на фактах работа по итогам каждого года сводится к приблизительно 1 тыс. проверок и дает сотни рекомендаций, которые ежегодно экономят миллиарды долларов: с 2005 г. выводы и рекомендации ГАО принесли правительству США финансовые выгоды в размере 1 трилл. долл. и более 21 тыс. операционных выгод. За последние пять лет средняя рентабельность инвестиций ГАО составляет 165 долл. на каждый доллар, вложенный в ГАО¹.

Применяется рассматриваемый вид финансового контроля и в Канаде. Наиболее актуальным примером использования стратегического подхода к аудиту в этой стране являются Комментарии к проекту федеральной стратегии устойчивого развития на 2022–2026 гг. Согласно федеральному закону об устойчивом развитии², начиная с 2010 г. министр окружающей среды и изменения климата обязан готовить федеральную стратегию

¹ GAO A Century of Strategic Evolution to Meet Congressional Needs. Statement of Gene L. Dodaro, Comptroller General of the United States. October 21, 2021. GAO-22-900369 // United States Government Accountability Office. Available at: <https://www.gao.gov/assets/gao-22-900369.pdf> (accessed 01 March 2025).

² Federal Sustainable Development Act (S.C. 2008. P. 33). Available at: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/f-8.6/> (accessed 01 March 2025).

устойчивого развития не реже одного раза в три года. В этом году отмечается пятая федеральная стратегия устойчивого развития, формируемая на основе новой редакции ФЗ об устойчивом развитии с участием около ста федеральных организаций.

Практика применения стратегического аудита в деятельности Счетной палаты РФ

Итак, стратегический подход к аудиту – это актуальная мировая тенденция в работе высших органов аудита [7, с. 31]. В контексте данной тенденции рассмотрим его развитие в правовой действительности современной России.

Стратегический аудит в работе Счетной палаты РФ фактически применялся задолго до его законодательного закрепления в 2014 г., когда он был включен в перечень ее полномочий. Реализованные стратегии развития Сибири, Дальнего Востока и ряда других выступают примерами таких мероприятий. С 2019 г. Счетная палата приступила к ежемесячному мониторингу достижения национальных проектов и целей, как итог, стратегический аудит стал новым вектором развития в деятельности ВOA России.

Счетная палата в целом достигла впечатляющих масштабов деятельности в сфере стратегического аудита – фактически именно она информировала общество о реализации целей правительства. Причем информация была объективной и не всегда оптимистичной. Во многих итоговых отчетах по аудиту госпрограмм и нацпроектов обнаруживалось несоответствие между целями программ и национальными целями. Кроме того, ряд поставленных целей оценивался как недостижимый. В отчете Счетной палаты за 2019 г., выражались сомнения в достижении значений выше, чем по 280-ти показате-

лям эффективности госпрограмм в 2020 г., т. е. практически 20 % от общего числа госпрограмм¹.

В 2020 г. впервые на основе сформированных стандартов СП РФ был проведен стратегический аудит документов стратегического планирования, в процессе которого проявились существенные недочеты. В частности, было указано на отсутствие четкой структуры у документов и на содержание в них разнонаправленных приоритетов. Кроме того, в некоторых из них вообще едва можно было заметить связь с национальными, стратегическими целями и задачами государства².

Стратегический аудит выявил не только кардинальные расхождения в показателях разных программ, но и дисбаланс в показателях программ разного уровня одного направления. Обнаруженные отклонения имели отношение к срокам реализации мероприятий, их планируемого результата и запрашиваемого объема финансирования³, которое было выявлено лишь на стадии согласования бюджета государства, т. е. на последней стадии. Данные итоги привели к выводу о том, что «реализация нацпроектов не приводит ни к достижению национальных целей, ни к экономическому росту»⁴.

Стратегический аудит востребован и при осуществлении контрольной функции Счетной палаты РФ в отношении институтов развития, целью деятельности которых является содействие проведению государ-

¹ Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2019 г. С. 39. [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/reports/10114> (дата обращения: 15.03.2025).

² Стратегический аудит формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в 2017–2018 гг. и истекшем периоде 2019 г. // Счетная палата Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/62d/62dcc8a84cd3e28c5a-08551477e24bfd.pdf> (дата обращения: 15.03.2025).

³ Заключение на проект бюджета – 2021 // Счетная палата Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/audit/proekt-2021> (дата обращения: 15.03.2025).

⁴ Кудрин исключил достижение национальных целей посредством нацпроектов // РБК. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/economics/07/06/2019/5cfa13189a7947a381017303> (дата обращения: 15.03.2025).

ственной политики и (или) развитию отдельных отраслей экономики РФ [16].

Основываясь на приведенных итогах, можно сделать еще один вывод о том, что стратегический аудит – необходимый инструмент, который позволяет выявлять весь спектр недостатков организации функционирования органов исполнительной власти и институтов развития; неэффективность выполнения функций в комплексе государственного стратегического управления на всех его стадиях; а также предлагать меры не только по устранению негативных последствий на стадии завершения проекта, но и меры по их предупреждению, о чем неоднократно указывалось в научной литературе [19, с. 216–233].

Стратегический аудит при этом будет обеспечивать единообразие системы стратегических документов по планированию, проверяя документы на согласованность по срокам, целям, задачам, возможности реализации, ресурсам, контрольным показателям, учитывая современный внешний контекст программ.

Нельзя также забывать и еще об одном существенном значении стратегического аудита, который выступает важной составляющей повышения открытости и доступности информации о достижении стратегических целей развития экономики, функционировании органов государственного управления, деятельность которых должна быть направлена на удовлетворение потребностей общества, человека, гражданина [13, с. 9–20]. Это, в свою очередь, обеспечит обратную связь и контроль.

Исследователи стратегического аудита отмечали, что важными аспектами методологического обеспечения и практического совершенствования государственного стратегического аудита должны стать научные исследования и опытно-конструкторские работы по выработке методик и адаптации опыта корпоративного стратеги-

ческого аудита, а также подготовка квалифицированных специалистов, способных на должном уровне проводить данный вид аудита.

Законодательные изменения в сфере стратегического аудита в России

В ФЗ «О Счетной палате» внесены дополнения и изменения 28.12.2022 г., вступившие в силу 01.01.2023 г., которые, на наш взгляд, порождают новые проблемы в отношении видов и методов осуществления экспертно-аналитической и контрольной деятельности. Так, в функции СП РФ добавили оценку стратегических целей развития Российской Федерации и дополнили функции экспертизой нормативных правовых актов в сфере именно стратегического планирования, но при этом в п. 4 ст. 14 из полномочий Счетной палаты убрали стратегический аудит, исключили и п. 7 ст. 14 о стратегическом аудите, в то время как именно он был определен в качестве методологического обеспечения полномочий СП РФ: «стратегический аудит – вид внешнего государственного аудита (контроля), применяемый в целях оценки реализуемости, рисков и результатов достижения стратегических целей, а также оценки влияния внутренних и внешних условий на уровень достижения стратегических целей»¹.

Именно используя методологический потенциал стратегического аудита в полной мере, представляется возможным и эффективным осуществить обозначенные функции Счетной палаты.

Стратегический аудит – неотъемлемая часть государственного управления. В современных реалиях представляется затруднительным эффективное решение задач обеспечения национальной безопасности

¹ СГА 105. Стратегический аудит. Раздел 1, п. 1.2 // СПС КонсультантПлюс.

и социально-экономического развития государства без понимания особой роли стратегического аудита и использования системного управления. И в ситуации признания актуальности и практической целесообразности применения стратегического аудита практически во всем мире, российский законодатель исключает его из полномочий СП РФ! Такая ситуация выглядит нелогичной и необоснованной. Но, к сожалению, она повторяется. Это уже было в 2016, в 2017 гг., до прихода в качестве председателя Счетной палаты А. Л. Кудрина, когда значительно увеличивалась доля проведения стратегического аудита. Как справедливо отмечали исследователи, «казалось, аудит и управление будут отныне неотделимы друг от друга. Это же так очевидно: там, где нет аудита, там нет и стратегической управляемости!» Увы, с горечью признавали они, «российское чиновничество не проявляло должного внимания стратегическим исследованиям, а в самой Счетной палате интеллектуальный потенциал специалистов в области стратегического аудита оказался невостребованным – и разбрелись они по белому свету, подобно строителям рухнувшей Вавилонской башни» [21, с. 25].

Новая Стратегия развития СП РФ на 2018–2024 гг. была утверждена 5 августа 2018 г. В ней ставилась цель направления государственных ресурсов на развитие общества. Стратегический аудит был назван в числе главных методов ее достижения. В 2018 г. авторы писали: «Будем надеяться, что стратегический аудит послужит для нас тем архимедовым рычагом, посредством которого станет возможным сдвинуть с места груз накопившихся социальных проблем» [21, с. 25]. По принимаемым стандартам, декларациям, практическому применению стратегического аудита, казалось бы, все налажилось. Однако, как только А. Л. Кудрин покинул пост

председателя Счетной палаты в 2022 г., все, что было наработано, исчезло, в Счетной палате не осталось даже научной и практической литературы по стратегическому аудиту, а в декабре 2022 г. в результате внесения изменений в известный ФЗ стратегический аудит законодательно исчез из полномочий СП РФ.

Тем не менее хочется верить, что данный вид государственного внешнего контроля не исчезнет из фактической деятельности Счетной палаты РФ, как это уже было в 2014, в 2015 гг., когда он использовался без закрепления его в законе в качестве ее полномочий. Тем более, что законы не могут отменить сущность методологии или правового института. Во всем мире признан методологический потенциал стратегического аудита, не перестали действовать стандарты INTOSAI и принятые в ее рамках декларации, включая московскую, которая вывела применение стратегического аудита на новый уровень.

Вне всякого сомнения, опыт применения стратегического аудита СП РФ показал существующие недостатки и сложности в его проведении, однако они устранимы и несравнимы с той практической пользой, которую дает стратегический аудит. В частности, исследователями отмечалось, что выявляются смешивания контрольной и экспертно-аналитической деятельности между собой и с видами государственного аудита, наблюдается тождество методологии проведения стратегического аудита с аудитом эффективности и даже предлагалось исключить первый из видов государственного аудита [18, с. 22–40].

Другие авторы, наоборот, обосновывали необходимость проведения стратегического аудита и предлагали методологические принципы, которыми можно и нужно руководствоваться для эффективной реализации стратегического аудита в процессе создания доку-

ментов стратегического планирования. Но отмечались и недостатки, в частности обращалось внимание на общесистемные проблемы разработки документов стратегического планирования, и предлагалась формулировка первостепенных задач стратегического аудита при разработке и согласовании документов стратегического планирования [15, с. 152–160].

Председатель контрольно-счетной палаты Калининградской области Л. И. Сергеев отмечал необходимость обновления применения стратегического аудита в связи с развитием цифровой экономики [20, с. 68–69].

При этом он обращал внимание, что каждый элемент системы цифровой экономики обладает автономным значением, а их итоговое совокупное применение проявляется в процессе использования государственного стратегического аудита результативности социально – экономического развития регионов.

Н. В. Кузнецов и Н. Е. Котова также связывали перспективы развития системы стратегического аудита с цифровизацией. Прогнозируя совершенствование системы стратегического аудита, исследователи видели его в развитии электронных форм отчетности, а также активном использовании возможностей дистанционной проверки организаций с применением цифровых технологий [10, с. 23–28]. Отмечалось также, что потребность в качественном развитии системы государственного стратегического аудита очень велика как со стороны государственного управления, так и общества.

Думается, что необходимо критически оценивать обозначаемые авторами недостатки и предложения и использовать предлагаемые разумные и обоснованные способы их устранения для приведения работы Счетной палаты к соответствию со стандартами и принципами ИНТОСАИ. Кроме того, для совершенствования деятель-

ности в сфере стратегического аудита приемлем и зарубежный опыт. Все то, что проверено на практике и показало свою эффективность, целесообразно использовать.

В современный период реализации приоритетных проектов как инструментов достижения национальных целей развития, который отличается разработкой и принятием значительного количества нормативных правовых актов, особенно важно совершенствовать стратегический аудит. При этом не решены многие системные проблемы правового регулирования, в частности не приняты важнейшие документы стратегического планирования, не создана взаимоувязанная система документов стратегического бюджетного планирования, не закреплён законодательно правовой статус национальных проектов [17, с. 11–16]. По сути, представляя собой управленческие решения, национальные проекты получают свойства документа стратегического бюджетного планирования, занимая особое место в ряду форм (источников) права из-за своих неординарных характеристик [11]. Первостепенное место в перечне документов стратегического планирования занимает Единый план по достижению национальных целей. Изучение этого документа показывает, что государство в управлении бюджетной сферой переходит «на новый вид жесткого государственного управления – стратегического, которое, во-первых, устанавливает точное исполнение поручений, а во-вторых, закрепляет конкретные сроки исполнения, в-третьих, подчинено достижению целевого состояния» [5, с. 7–13].

Специалистами в данной сфере для успешной реализации проектов предлагается проводить своевременное принятие новых и обновление действующих документов стратегического планирования, комплексную корректировку значений их целевых показателей; вводить эффективную систему управления, мониторинга и контроля

степени достижения целей; планировать полноценное финансирование; обеспечивать информационную координацию стратегического и бюджетного планирования; разработать действенный механизм ответственности органов власти и должностных лиц.

Спустя год после отказа законодателя от стратегического аудита ученые и практики, анализируя проблемы контрольно-счетных органов в сфере стратегического планирования, не обходятся без упоминания стратегического аудита и его методологической эффективности в данной сфере, указывая, что не требуется никакой разработки специальных методов по осуществлению полномочий в сфере стратегического планирования, просто необходимо развитие и унификация существующих методологических подходов стратегического аудита, чтобы он мог эффективно соответствовать вызовам и потребностям современного мира [3, с. 70–76; 1, с. 12–17].

Заключение

Анализ подходов к пониманию термина «стратегический аудит», его содержанию и функциональной роли позволяет сделать ряд выводов:

1. Стратегический аудит представляет собой востребованный вид государственного финансового контроля, вызывающий интерес теоретиков и практиков.
2. Единое понимание термина «стратегический аудит» отсутствует на законодательном и доктринальном уровне.
3. В отечественной доктрине можно выделить несколько групп исследователей, имеющих общие взгляды на стратегический аудит, при том, что все они едины в необходимости его применения и эффективности.

Одна группа содержательно расценивает его как методологический инструмент государственного финансово-

го контроля, другая – подчеркивает его характеристику как именно управленческого аудита.

Однако наиболее верной представляется позиция тех авторов, которые понимают, что стратегический аудит представляет собой синтез нескольких форм аудита.

4. Зарубежные исследования также не содержат понятия «стратегический аудит», теоретические размышления, как правило, касаются деятельности частных корпораций и сводятся к анализу его содержания и методам анализа стратегии корпорации. Однако отсутствие определения и разработанной теории не является препятствием для активного использования стратегического аудита в госсекторе, даже более активно, чем в бизнесе.

Любой опыт, показавший свою эффективность и значимость, может стать полезным для России. В частности, представляется возможным использование метода форсайта, который хорошо показал себя в Китае. Опыт США и Канады может быть полезен для России в вопросах мониторинга и оценки госпрограмм стратегического планирования, а также в некоторых аспектах программного бюджетирования.

Анализ научных публикаций российских и зарубежных исследователей по теме стратегического аудита показал, что данный вид государственного контроля активно обсуждается на страницах научных журналов. Однако до сих пор не существует фундаментальных теоретико-методологических трудов по данной проблематике.

Вместе с тем практически все авторы сходятся во мнении о необходимости таких исследований и эффективности стратегического аудита. Следовательно, перспективы развития данного направления значимы как в теоретической, так и в практической сфере внешнего государственного финансового контроля.

Стратегический аудит, применяемый в единстве с хорошо известным финансовым аудитом и аудитом эффективности, обеспечивает системный подход к применению независимого внешнего государственного аудита, так как вместе они обеспечивают оценку разных аспектов, что в условиях выявляемых недостатков, имеющих разный характер, дает возможность разрешения одновременно нескольких существенных проблем и как итог – высокую эффективность деятельности органов финконтроля. Правильное понимание сути стратегического аудита и совершенствование построения его методологического дизайна будет способствовать обоснованности, эффективности и согласованности действий государственных органов при реализации стратегического планирования и воплощении национальных приоритетов.

Список литературы

1. Абелян Н. Г. Стратегический аудит как инструмент достижения стратегических целей: в России и за рубежом // Научный вектор: сб. науч. трудов / под науч. ред. Е. Н. Макаренко. – Вып. 10. – Ростов н/Д: Издательско-полиграфический комплекс Ростовского государственного экономического университета (РИНХ), 2024. – С. 12–17. EDN: NRDIWG
2. Ангелина И. А. Стратегический аудит в системе государственного финансового контроля // Теория и практика общественного развития. – 2013. – № 3. – С. 194–198. EDN: PWVWNL
3. Андреев Л. В., Вовченко Н. Г. О проблемах внешнего государственного финансового контроля и аудита в сфере стратегического планирования // Национальные финансовые системы в новых геополитических условиях: вызовы и возможности для России: материалы международной науч.-практ. конф. – Ростов н/Д: Ростовский государственный экономический университет «РИНХ», 2024. – С. 70–76. EDN: JVOHVL
4. Ван Юйшань, Новикова И. В. Стратегическое планирование экономического развития Китая // Стратегирование: теория и практика. Т. 2. – 2022. – № 3. – С. 293–303. EDN: TEVUZC
5. Вершило Т. А. Особенности государственного управления бюджетной сферой в условиях развития цифровой экономики // Финансовое право. – 2022. – № 4. – С. 7–13. EDN: BHDNYT
6. Гусева Ю. В., Столяров Н. С. Стратегический аудит: зарубежный опыт // Вестник АКСОР. – 2010 (12). – № 1. – С. 134–145. EDN: MSPXBF
7. Золотарева А. Б., Соколов И. А. Актуальные вопросы стратегического планирования и аудита в современной России // Проблемы прогнозирования. – 2021. – № 5. – С. 29–41. EDN: QNAKXA

8. Идрисов А. А. Стратегический аудит в достижении национальных целей и приоритетов в области развития // Мемлекеттік аудит = Государственный аудит = State audit. – 2024. – № 62 (1). – С. 6–20. DOI: 10.55871/2072-9847-2024-62-1-6-20 EDN: HZCLMX
9. Кузнецов Н. В., Еремин В. В. Стратегический аудит при разработке и согласовании документов государственного планирования // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2022. – № 9 (часть 2). – С. 234–240. EDN: MXBSNY
10. Кузнецов Н. В., Котова Н. Е. Государственный стратегический аудит в сфере социально-экономического развития: ключевые компоненты // Теория и практика общественного развития. – 2020. – № 6 (148). – С. 23–28.
11. Кутузова Н. С. Сущность и правовые аспекты национального проекта // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. – Т. 21. – 2021. – № 1. – С. 96–102. EDN: ENIBKL
12. Малявин В. В. Тайный канон Китая: монография. – М.: РИПОЛ классик, 2017. – 134 с.
13. Мхитарян Ю. И. Стратегический аудит государственного регулирования как необходимое условие развития российской экономики // Электронный научный журнал «Век качества». – 2019. – № 4. – С. 9–20. EDN: MNRQYF
14. Перская В. В., Ревенко Н. С. «Сделано в Китае 2025»: китайский опыт обеспечения задач национального развития // Азия и Африка сегодня. – 2020. – № 7. – С. 19–25. EDN: WKMMEO
15. Решетников С. Б., Котова Н. Е. Проведение стратегического аудита при разработке и утверждении документов государственного стратегического планирования // Менеджмент и бизнес-администрирование. – 2022. – № 4. – С. 152–160. EDN: PMWQQL
16. Савин Д. А. Контроль Счетной палаты Российской Федерации за деятельностью институтов развития // Финансовое право. – 2022. – № 5. – С. 34–38. EDN: TYAIYG
17. Садовская Т. Д. Национальные проекты: от управленческих решений до документа стратегического развития // Финансовое право. – 2022. – № 8. – С. 11–16. EDN: ECHLLQ
18. Саунин А. Н., Чеснова В. В. Стратегический аудит в Счетной палате Российской Федерации в свете концепции ИНТОСАИ о стратегическом подходе к государственному аудиту // Вестник Московского университета. Серия 26. Государственный аудит. – 2021. – № 2. – С. 22–40. EDN: AHLZTU
19. Селиванов А. И., Старовойтов В. Г., Трошин Д. В. Стратегический аудит в системе государственного стратегического управления национальной экономикой // Философия хозяйства. – 2021. – № 1. – С. 216–233. EDN: UJTQYC
20. Сергеев Л. И. Государственный стратегический аудит в цифровой экономике // Тренды и управление. – 2019. – № 2. – С. 61–75. EDN: HAMDPX
21. Столяров Н. С., Семенова А. А. Роль и место стратегического аудита в корпоративном и государственном управлении // Актуальные проблемы социально-экономического развития России. – 2018. – № 4. – С. 11–27. EDN: YTACOT
22. Donaldson G. A New Tool for Boards: The Strategic Audit // Harvard Business Review. – № 73 (4) (July-August). – 1995. – Pp. 99–107.
23. Gordon P. J. Ten strategic audit questions // Business Horizons. – Vol. 40. – 1997. – № 5. – Pp. 7–14.
24. Grundy T. Strategic audit // Financial Management (UK). – 2007 (September). – Pp. 44–46.

References

1. Abelyan, N. G., Makarenko, E. N. (2024) (eds.) Strategicheskij audit kak instrument dostizheniya strategicheskix celej: v Rossii i za rubezhom [Strategic Audit as a Tool for Achieving Strategic Goals: In Russia and Abroad]. *Nauchnyj vektor: sbornik nauchnyx trudov*. v.10. [Scientific Vector: Collection of Scientific Works, Vol. 10]. Rostov-on-Don: Publishing and Printing Complex of Rostov State University of Economics (RINH). Pp. 12–17. (In Russian). EDN: NRDIWG
2. Angelina, I. A. (2013) Strategicheskij audit v sisteme gosudarstvennogo finansovogo kontrolya [Strategic Audit in the System of State Financial Control]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya – Theory and Practice of Social Development*. No. 3. Pp. 194–198. (In Russian). EDN: PWVWNL
3. Andreev, L. V., Vovchenko, N. G. (2024) O problemakh vneshnego gosudarstvennogo finansovogo kontrolya i audita v sfere strategicheskogo planirovaniya [On the Problems of External State Financial Control and Audit in the Sphere of Strategic Planning]. *Natsional'nye finansovye sistemy v novykh geopoliticheskikh usloviyakh: vyzovy i vozmozhnosti dlya Rossii: materialy mezhdunarodnoy nauch.-prakt. konf.* [National Financial Systems in New Geopolitical Conditions: Challenges and Opportunities for Russia: Materials of the International Scientific and Practical Conference]. Rostov-on-Don: Publishing and Printing Complex of Rostov State University of Economics (RINH). Pp. 70–76. (In Russian). EDN: JVOHLV
4. Van Yuysan, Novikova, I. V. (2022) Strategicheskoe planirovaniye ekonomicheskogo razvitiya Kitaya [Strategic Planning of China's Economic Development]. *Strategirovaniye: teoriya i praktika*. T. 2. [Strategizing: Theory and Practice, Vol. 10]. No. 3. Pp. 293–303. (In Russian). EDN: TEVUZC
5. Vershilo, T. A. (2022) Osobennosti gosudarstvennogo upravleniya byudzhethnoy sfery v usloviyakh razvitiya tsifrovoy ekonomiki [Features of State Management of the Budget Sphere in the Context of Digital Economy Development]. *Finansovoe pravo – Financial Law*. No. 4. Pp. 7–13. (In Russian). EDN: BHDNYT
6. Guseva, Yu. V., Stolyarov, N. S. (2010) Strategicheskij audit: zarubezhnyy opyt [Strategic Audit: Foreign Experience]. *Vestnik AKSOR – Bulletin of AKSOR*. No. 1. Pp. 134–145. (In Russian). EDN: MSPXBF
7. Zolotareva, A. B., Sokolov, I. A. (2021) Aktual'nyye voprosy strategicheskogo planirovaniya i audita v sovremennoy Rossii [Current Issues of Strategic Planning and Audit in Modern Russia]. *Problemy prognozirovaniya – Problems of Forecasting*. No. 5. Pp. 29–41. (In Russian). EDN: QNAKXA
8. Idrisov, A. A. (2024) Strategicheskij audit v dostizhenii natsional'nykh tseley i prioriteto v oblasti razvitiya [Strategic Audit in Achieving National Goals and Priorities in Development]. *Memlekettik audit = Gosudarstvennyy audit = State audit*. No. 62 (1). Pp. 6–20. DOI: 10.55871/2072-9847-2024-62-1-6-20. (In Russian). EDN: HZCLMX
9. Kuznetsov, N. V., Eremin, V. V. (2022) Strategicheskij audit pri razrabotke i soglasovanii dokumentov gosudarstvennogo planirovaniya [Strategic Audit in the Development and Coordination of State Planning Documents]. *Vestnik Altayskoy akademii ekonomiki i prava – Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law*. No. 9 (Part 2). Pp. 234–240. (In Russian). EDN: MXBSNY
10. Kuznetsov, N. V., Kotova, N. E. (2020) Gosudarstvennyy strategicheskij audit v sfere sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya: klyuchevye komponenty [State Strategic Audit in the Field of Socio-Economic Development: Key Components]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya – Theory and Practice of Public Development*. No. 6 (148). Pp. 23–28. (In Russian).
11. Kutuzova, N. S. (2021) Sushchnost' i pravovye aspekty natsional'nogo proekta [Essence and Legal Aspects of the National Project]. *Vestnik YUUrGU. Seriya: Pravo – Bulletin of South Ural State University. Series: Law*. Vol. 21. No. 1. Pp. 96–102. (In Russian). EDN: ENIBKL

12. Malyavin, V. V. (2017) *Taynyy kanon Kitaya: monografiya* [The Secret Canon of China: Monograph]. Moscow: RIPOL klassik. P. 134. (In Russian).
13. Mkhitarian, Y. I. (2019) Strategicheskii audit gosudarstvennogo regulirovaniya kak neobkhodimoe uslovie razvitiya rossiyskoy ekonomiki [Strategic Audit of State Regulation as a Necessary Condition for the Development of the Russian Economy]. *Elektronnyy nauchnyy zhurnal 'Vek kachestva' – Electronic Scientific Journal 'Century of Quality'*. No. 4. Pp. 9–20. (In Russian). EDN: MNRQYF
14. Perskaya, V. V., Revenko, N. S. (2020) 'Sdelano v Kitaye 2025': kitayskiy opyt obespecheniya zadach natsional'nogo razvitiya ['Made in China 2025': The Chinese Experience in Ensuring National Development Goals]. *Aziya i Afrika segodnya – Asia and Africa Today*. No. 7. Pp. 19–25. (In Russian). EDN: WKMMEO
15. Reshetnikov, S. B., Kotova, N. E. (2022) Provedenie strategicheskogo audita pri razrabotke i utverzhdenii dokumentov gosudarstvennogo strategicheskogo planirovaniya [Conducting Strategic Audit in the Development and Approval of State Strategic Planning Documents]. *Menedzhment i biznes-administrirovanie – Management and Business Administration*. No. 4. Pp. 152–160. (In Russian). EDN: PMWQQL
16. Savin, D. A. (2022) Kontrol Schetnoy palaty Rossiyskoy Federatsii za deyatelnost' institutov razvitiya [Control of the Accounts Chamber of the Russian Federation over the Activities of Development Institutions]. *Finansovoe pravo – Financial Law*. No. 5. Pp. 34–38. (In Russian). EDN: TYAIYG
17. Sadovskaya, T. D. (2022) Natsional'nye proekty: ot upravlencheskikh resheniy do dokumenta strategicheskogo razvitiya [National Projects: From Managerial Decisions to Strategic Development Documents]. *Finansovoe pravo – Financial Law*. No. 8. Pp. 11–16. (In Russian). EDN: ECHLLQ
18. Saunin, A. N., Chesnova, V. V. (2021) Strategicheskii audit v Schetnoy palate Rossiyskoy Federatsii v svete kontseptsii INTOSAI o strategicheskoy podkhode k gosudarstvennomu auditu [Strategic Audit in the Accounts Chamber of the Russian Federation in Light of the INTOSAI Concept on a Strategic Approach to State Audit]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 26. Gosudarstvennyy audit – Bulletin of Moscow University. Series 26. State Audit*. No. 2. Pp. 22–40. (In Russian). EDN: AHLZTU
19. Selivanov, A. I., Starovoirov, V. G., Troshin, D. V. (2021) Strategicheskii audit v sisteme gosudarstvennogo strategicheskogo upravleniya natsional'noy ekonomikoy [Strategic Audit in the System of State Strategic Management of the National Economy]. *Filosofiya khozyaystva – Philosophy of Economy*. No. 1. Pp. 216–233. (In Russian). EDN: UJTCYC
20. Sergeev, L. I. (2019) Gosudarstvennyy strategicheskii audit v tsifrovoy ekonomike [State Strategic Audit in the Digital Economy]. *Trendy i upravlenie – Trends and Management*. No. 2. Pp. 61–75. (In Russian). EDN: HAMDPX
21. Stolyarov, N. S., Semenova, A. A. (2018) Rol' i mesto strategicheskogo audita v korporativnom i gosudarstvennom upravlenii [The Role and Place of Strategic Audit in Corporate and State Management]. *Aktual'nye problemy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossii – Current Problems of Socio-Economic Development of Russia*. No. 4. Pp. 11–27. (In Russian). EDN: YTACOT
22. Donaldson, G. (1995) A New Tool for Boards: The Strategic Audit. *Harvard Business Review*. No. 73 (4) (July-August). Pp. 99–107.
23. Gordon, P. J. (1997) Ten strategic audit questions. *Business Horizons*. Vol. 40. No. 5. Pp. 7–14.
24. Grundy, T. (2007) Strategic audit. *Financial Management (UK)*. (September). P. 44–46.

Об авторе

Маркова Анна-Мария Михайловна, магистрант, Московский государственный институт международных отношений Министерства иностранных дел Российской Федерации, Москва, Российская Федерация, ORCID ID: 0009-0001-2721-9665, e-mail: annemariemour04@gmail.com

About the author

Anna-Maria M. Markova, Master's student, Moscow State Institute of International Relations of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation, ORCID ID: 0009-0001-2721-9665, e-mail: annemariemour04@gmail.com

Поступила в редакцию: 04.04.2025

Принята к публикации: 20.05.2025

Опубликована: 30.06.2025

Received: 04 April 2025

Accepted: 20 May 2025

Published: 30 June 2025