

**Подготовка к XXIII Конгрессу ИНТОСАИ:
положения Основного документа по теме II
«Роль высших органов аудита
в достижении национальных приоритетов и целей»**

В Москве 23-29 сентября 2019 года состоится XXIII Конгресс ИНТОСАИ. Крупнейшее международное событие последних трех лет в аудиторском сообществе пройдет в обсуждении двух основных тем. Первая тема, подготовку которой курирует высший орган аудита Китайской Народной Республики, посвящена информационным технологиям в развитии государственного управления. Счетная палата Российской Федерации готовит обсуждение по второй теме Конгресса - «Роль высших органов аудита в достижении национальных приоритетов и целей». В основу дискуссии ляжет документ («Основной документ»), для создания которого под эгидой Счетной палаты сформирована международная экспертная группа, в которую входят высшие органы аудита (ВОА) Австрии, Армении, Азербайджана, Белоруссии, Бразилии, Венгрии, Индонезии, Индии, Италии, Испании, Казахстана, Кубы, Мексики, ОАЭ, Польши, Португалии, Турции, Саудовской Аравии, Словакии, Словении, США, ЮАР, а также Инициатива развития ИНТОСАИ и GIZ (Германское общество по международному сотрудничеству). Также в Счетной палате Российской Федерации сформирована Рабочая группа по подготовке материалов и докладов по второй теме XXIII Конгресса с участием экспертов по ключевым проблемам этой темы.

Тема, которую предложила для обсуждения международному сообществу Счетная палата Российской Федерации, касается новой среды функционирования высших органов аудита и новых ожиданий заинтересованных сторон в отношении результатов современного государственного аудита. Новая роль высших органов аудита требует всестороннего обсуждения на международном уровне.

Среди факторов фундаментальных изменений государственного аудита в первую очередь - одобрение всеми странами Повестки дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 года и вызовы, связанные с аудитом подготовленности и реализации целей устойчивого развития. Значительное влияние на нашу деятельность оказывает революция в использовании данных, постепенно меняющая и подходы к государственному аудиту, и его содержание. Кроме того, активное внедрение международных стандартов аудита ИНТОСАИ и создание Системы профессиональных

документов ИНТОСАИ говорят о том, что более строгим становится подход к качеству работы и подотчетности самих высших органов аудита. В современной работе высших органов аудита все больше делается акцент на собственную результативность, в том числе на возможность вносить значимый вклад в повышение качества жизни граждан¹. В этой новой среде мы должны уметь использовать возникающие возможности для адекватного ответа на новые вызовы и изменения государственного управления, формулировать и решать новые задачи для государственного аудита.

В международном сообществе государственного аудита признается, что акцент подотчетности деятельности исполнительной власти смещается от «подотчетности за процесс» на «подотчетность за результат» и «подотчетность за работу над ошибками». Такое изменение акцентов «подталкивает» правительства к принятию корректировочных мер на основе анализа информации о результатах деятельности, что означает развитие государственного управления, ориентированного на постоянное повышение эффективности и достижение поставленных целей.

Для успешного достижения национальных целей и целей устойчивого развития национальные правительства должны стать стратегической движущей силой. Их актуальная долгосрочная повестка работы должна включать:

- согласованную государственную политику для обеспечения гибкой ответной реакции правительства на постоянно возникающие проблемы при достижении национальных целей;

- совершенствование стратегического планирования, а также формирование действенной функциональной связи между долгосрочными стратегическими целями и планами, оценкой проектов и программ, корректировочными мерами;

- новый уровень координации работы различных министерств и уровней исполнительной власти (федерального, регионального и т.п.), усиление так называемого «центра правительства»²;

- использование аналитики данных для поиска резервов эффективности бюджетных расходов;

¹ ISSAI 12 - The value and benefits of supreme audit institutions - making a difference to the lives of citizens. Официальный перевод «ISSAI 12: Значение и преимущества высших органов аудита - влияние на жизнь граждан».

² «Центр правительства» (Center of Government) можно определить либо организационно как центральный институт или группу институтов, обеспечивающих работу премьер-министра или президента, либо функционально через набор функций по обеспечению и координации стратегического планирования, мониторинга и оценки результатов, управления рисками и т.д. Федеральный счетный суд - Бразилия (2016) Руководство по оценке Center of Government; Federal Court of Accounts - Brazil (2016) Guidelines for governance assessment of the Center of Government.

- комплексную оценку эффективности государственных программ и проектов и соответствующую «работу над ошибками» - все большее использование данных для принятия государственных решений;

- продуманную политику открытости государственных данных, государственных алгоритмов, открытости государства в целом.

Вслед за реформированием качества управления в исполнительной власти меняются форматы работы государственного аудитора. Необходима такая эволюция роли высших органов аудита, которая соответствовала бы актуальным повесткам трансформации государства и государственного управления.

В своей деятельности высшие органы аудита должны соблюдать принцип независимости и избегать критики национальных целей, но при этом не должны избегать стратегических, сложных вопросов, если результаты работы ВОА могут представлять значительную общественную ценность. Несмотря на то, что ВОА должны сохранять свой традиционный акцент на финансовом аудите и аудите соответствия, все чаще проявляется и обсуждается новая роль ВОА: высший орган аудита можно рассматривать в качестве стратегически ориентированного агента с уникальным взглядом на бюджетный цикл и обширными накопленными знаниями о деятельности государства, которые могут способствовать «расширению» долгосрочных стратегических горизонтов. В этом смысле необходима нацеленность государственного аудита не только на выявление нарушений, но и на развитие возможностей правительства по преодолению возникающих проблем в достижении национальных целей.

В современных процессах обеспечения подотчетности исполнительной власти высшие органы аудита могут играть различные роли в рамках своих полномочий, но выходящие за рамки функций финансового аудита, аудита соответствия, - это роли консультантов, исследователей и разработчиков. Чтобы выйти за рамки традиционной роли «критика», высшие органы аудита должны занимать проактивную позицию и стремиться усилить влияние комплексного аудита («integrated audit»), вбирающего в себя практику всех видов аудита, реализацией консультационной функции. Государственный аудит может быть усилен исследовательской и консультационной работой высшего органа аудита, направленной на выявление потенциала совершенствования государственного управления в результате систематического анализа результатов аудита. Предоставляя консультации и выдавая рекомендации в рамках независимой институциональной позиции и уникальных накопленных знаний, государственные аудиторы могут способствовать фор-

мированию системы подотчетности и эффективности в правительстве и достижению национальных целей.

Основополагающие принципы аудита государственного сектора позволяют высшим органам аудита осуществлять неаудиторскую деятельность по любому предмету, имеющему отношение к государственному управлению и надлежащему использованию государственных ресурсов (ISSAI 100, 23), а также представлять парламенту и другим органам государственной власти свои профессиональные знания и опыт в форме экспертного заключения при условии обеспечения эффективности последующих проверок (ISSAI 1, Лимская декларация руководящих принципов аудита, статья 12).

ВОА могут играть существенную роль в повышении доверия к национальным правительствам за счет обеспечения большей прозрачности деятельности правительств, распространения новых знаний в области государственного управления, обеспечения достоверности отчетов по оценке эффективности и статистических данных, прояснения процессов принятия решений и разработки государственной политики, идентификации областей повышенного риска и т.д. Как отмечалось на XVII Конгрессе ИНТОСАИ, предоставление консультаций высшим органом аудита на ранних этапах государственных реформ может использоваться при формировании повестки реформы и в целях повышения эффективности и подотчетности правительства в процессе проведения реформ.

Одна из подтем посвящена проблематике стратегического аудита. Согласно международным стандартам государственного аудита, стратегический аудит как самостоятельный вид аудита не выделяется, а содержательно (в трактовке статьи 14 пункта 7 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» стратегический аудит применяется в целях оценки реализуемости, рисков и результатов достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации, предусмотренных документами стратегического планирования Российской Федерации) реализуется при наличии у высшего органа аудита соответствующих полномочий в рамках аудита эффективности. С учетом передовой практики высших органов аудита по аудиту подготовленности и реализации целей устойчивого развития, развития комплексных подходов и методов государственного аудита, а также с учетом институционального многообразия высших органов аудита, в широкой трактовке к стратегическому аудиту (стратегическому подходу к государственному аудиту) имеет смысл относить следующее:

- аудит или оценку согласованности государственной политики в целом, комплексный и всеобъемлющий (whole-of-government) подход к государственному аудиту с учетом акцента на подотчетность «за результат» и подотчетность за «работу над ошибками»;

- аудит или оценку элементов интеграции государственной политики и программ - горизонтальной (по министерствам), вертикальной (например, федеральный, региональный, муниципальный уровень), а также вовлечения гражданского общества и заинтересованных сторон;

- перспективный (ориентированный на будущее) подход к государственному аудиту, в том числе, включение в качестве предмета оценки системы управления рисками (включая системные риски) и реализации прогнозирования в исполнительной власти. При этом понимание рисков должно быть более широким, то есть включающим социальные, экологические риски, риск недостатка инновационной активности, а также системные риски;

- проведение аудита эффективности, оценки эффективности не на регулярной основе, а для обозначения пробелов в работе правительства по оценке эффективности с целью демонстрации передовой практики оценки и для мотивации правительства к устранению данного пробела.

Для осуществления стратегического аудита ВОА необходимо развивать целый ряд комплексных функций, в том числе:

- расширять и укреплять потенциал долгосрочного стратегического мышления, планирования и прогнозирования путем аудита стратегических планов правительства и возможностей прогнозирования;

- оценивать положительную или отрицательную синергию между различными государственными программами (различными стратегиями), выявлять взаимовлияние различных мер государственной политики;

- способствовать укреплению потенциала «центра правительства» в системе стратегического управления, определяющего реализацию «сквозных» проектов и стимулирующей инновационную деятельность государственного сектора;

- подчеркивать выгоды и издержки сотрудничества между государственными структурами и обращать внимание на отсутствие необходимой координации;

- делать акцент на национальном («общегосударственном») потенциале и способности государства эффективно использовать информацию о результатах деятельности, а также продвигать культуру активного использования аналитики и принятия решений, основанных на данных;

- подчеркивать как риски, так и возможности цифровой трансформации общества и государства, открытости государства, выделять преимущества и акцентировать внимание на инструментах взаимодействия (например, таких как хакатоны, встречи и соревнования по анализу данных, краудсорсинг инновационных решений и т.д.);

- содействовать реализации базового принципа доступности и открытости государственных данных, если это допускается исходя из ограничений конфиденциальности;

- разрабатывать передовую коммуникационную стратегию, подразумевающую разъяснение сложных вопросов и результатов аудита.

Для реализации таких задач необходима сильная аналитическая команда, способная обеспечить повышение возможностей высших органов аудита по использованию результатов цифровой революции и анализа данных. С увеличением объема проверяемой информации высшим органам аудита все больше требуются сотрудники с новыми наборами навыков и знаний (математическая статистика, эконометрия, социология, психология и др.), а значит ВОА должны формировать «инспекторов будущего» - сотрудников, которые могут справиться с вызовами будущего, в том числе с помощью анализа данных и системных подходов к решению задач.

Важным аспектом деятельности ВОА должно быть сокращение «информационного разрыва» между высшими органами аудита и их заинтересованными сторонами (стейкхолдерами), особенно с гражданами. Пояснение результатов и новых задач ВОА на понятном и доступном языке - ключевая современная задача ВОА. Это, в том числе, требует от сотрудников ВОА знания теории изменений, то есть такой взаимосвязи между действиями, последствиями и конечными результатами, которая позволила бы объяснить, с какой целью проводился государственный аудит, каковы его результаты, почему имеет значение неэффективность, почему со стороны исполнительной власти требуются определенные корректирующие действия. При этом целевая аудитория должна не только пассивно воспринимать информацию - граждане и другие заинтересованные стороны должны все больше становиться активными участниками работы высшего органа аудита.

В период с сентября 2018 года до мая 2019 года продолжится международное и внутрироссийское обсуждение положений Основного документа по теме II, включая подготовку высшими органами аудита - членами ИНТОСАИ - страновых докладов с ответами на вопросы по положениям

Основного документа, подготовку докладов региональными организациями ИНТОСАИ, подготовку материалов Целевыми комитетами ИНТОСАИ. Полученные материалы будут обобщены Счетной палатой Российской Федерации и возглавляемой ею Экспертной группой по теме II в рамках подготовки финального Дискуссионного документа для обсуждения на XXIII Конгрессе ИНТОСАИ.

**Директор департамента
экономического анализа**

Д.А. ЗАЙЦЕВ

**Заместитель начальника
отдела в департаменте
экономического анализа**

Д.А. ЦЫПЛАКОВА