

Электронный научный журнал «Век качества» ISSN 2500-1841 <http://www.agequal.ru>  
2019, №4 [http://www.agequal.ru/pdf/2019/AGE\\_QUALITY\\_4\\_2019.pdf](http://www.agequal.ru/pdf/2019/AGE_QUALITY_4_2019.pdf)

**Ссылка для цитирования этой статьи:**

Мхитарян Ю.И. Стратегический аудит государственного регулирования как необходимое условие развития российской экономики // Электронный научный журнал «Век качества». 2019. №4. С. 9-20. Режим доступа: <http://www.agequal.ru/pdf/2019/419001.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

УДК 338.24

## **Стратегический аудит государственного регулирования как необходимое условие развития российской экономики**

***Мхитарян Юрий Иванович,**  
доктор экономических наук,  
генеральный директор  
ООО «НИИ экономики связи и информатики «Интерэкомс»*



**Аннотация.** Установление стратегических целей развития экономики, совершенствование способов государственного регулирования - сложнейшие задачи, эффективность которых, во многом, зависит от того, как осуществляется стратегический аудит. Стратегические цели определяют развитие экономики, планы и показатели деятельности органов исполнительной власти. за их достижение несет ответственность правительство. Представляется актуальным исследование, каким должен быть стратегический аудит государственного регулирования.

**Цель:** рассмотреть вопросы совершенствования стратегического аудита государственного регулирования, повышения качества стратегического аудита, ответственности за достижение стратегических целей социально-экономического развития.

**Методологическая основа:** общенаучные, формально-логические методы познания (анализ, синтез, системный подход), метод статистического анализа.

**Результат.** Предложения по совершенствованию стратегического аудита государственного регулирования, определение стратегического аудита государственного регулирования, предложения по совершенствованию внешнего государственного аудита.

**Ключевые слова:** стратегические цели, государственное регулирование, внешний государственный аудит (контроль), стратегический аудит, мониторинг достижения национальных целей.

Государственное регулирование многообразно по формам и методам осуществления. Общеизвестные методы: антимонопольное регулирование, регулирование развития научно-технической среды, техническое регулирование и др. В качестве важной составляющей государственного регулирования необходимо рассматривать проведение стратегического аудита для развития российской экономики на качественно новом уровне, достижение стратегических целей повышения конкурентоспособности экономики, создание лучших условий для жизни граждан страны.

В XXI веке в Российской Федерации существенно возросла потребность в совершенствовании государственного регулирования. Трансформация системы государственного управления необходима, принимая во внимание темпы развития экономики и установленные амбициозные стратегические цели развития [1]. Прирост ВВП (номинал) в млрд долл.США в 2013-2018 гг. соответственно составляет: +1,8%, +0,7%, -2,5%, +0,2%, +1,5%, +2,2% [2], т.е. находится ниже темпов роста мировой экономики и экономики развивающихся стран, для которых характерно 5-7% ежегодного прироста ВВП. Среднегодовой прирост экономики ВВП (номинал) в млрд долл.США в 2018 г. относительно 2013 г. составил менее 1%, относительно темпов роста развивающихся стран даже при ежегодном приросте ВВП (номинал) 5%, прирост ВВП (номинал) в млрд долл.США в 2018 г. относительно 2013 г. должен был составить около 30%. Таковы потери от недостаточно эффективного государственного регулирования экономикой.

Возможность прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации во многом определяется регулированием предпринимательских отношений, институциональным развитием, стратегическим планированием.

Стратегическое планирование развития экономики нашей страны осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации в соответствии с

Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее Закон), который регулирует отношения, возникающие между участниками стратегического планирования на федеральном уровне.

В результате стратегического планирования осуществляется целеполагание, определяются цели социально-экономического развития (стратегические цели), формируется стратегия их достижения, раскрывающая новые стратегические возможности, приоритеты социально-экономического развития, основные направления деятельности. Согласно ст. 9 Закона участниками стратегического планирования являются Президент Российской Федерации; Федеральное Собрание Российской Федерации; Правительство Российской Федерации; Совет Безопасности Российской Федерации; Счетная палата Российской Федерации; Центральный банк Российской Федерации; федеральные органы исполнительной власти.

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», раскрывая основные понятия, используемые при осуществлении стратегического планирования, не раскрывает такие определения, как «стратегический аудит», «аудит государственного регулирования», «аудит достижения стратегических целей», но рассматривает в числе ключевых определений «мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования».

Согласно п. 8 ст. 3 «Основные понятия» Закона *«мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования - деятельность участников стратегического планирования по комплексной оценке хода и итогов реализации документов стратегического планирования, а также по оценке взаимодействия участников стратегического планирования в части соблюдения принципов стратегического планирования и реализации ими полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».*

Мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования позволяет реализовать такие принципы стратегического планирования, как: прозрачность (открытость) стратегического планирования; измеримость целей, предполагающая оценку достижения целей социально-экономического развития;

---

<sup>1</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ. Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/)

соответствие применяемых показателей стратегическим целям социально-экономического развития; определение приоритетов и целей социально-экономического развития, их взаимоувязка с целями, сроками реализации государственных программ и другими документами стратегического планирования.

Определяют порядок осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования: Президент Российской Федерации, Палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации и другие участники стратегического планирования. Но мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования отличается по существу от стратегического аудита. Согласно п. 7 ст. 14 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 № 41-ФЗ<sup>2</sup> стратегический аудит применяется в целях оценки реализуемости рисков и результатов.

В статье «Стратегия развития Счетной палаты на 2018-2024 годы» [3] стратегический аудит рассматривается как приоритетное направление развития Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата), но в ней отсутствует определение «стратегического аудита». Вместе с тем, Счетная палата согласно ст. 15 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» осуществляет внешний государственный аудит (контроль) порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью (далее - федеральные ресурсы) и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, обеспечивающими безопасность и социально-экономическое развитие Российской Федерации, а также задачи, функции, полномочия и организацию деятельности Счетной палаты.

В структуре задач Счетной палаты, согласно Закону, стратегический аудит государственного регулирования рассматривается в числе задач Счетной палаты только в части аудита реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития. Структура задач Счетной палаты:

---

<sup>2</sup> О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 29.05.2019). - Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144621/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144621/)

1) организация и осуществление контроля за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов;

2) аудит реализуемости и результативности достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации;

3) определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, в том числе для целей стратегического планирования в Российской Федерации;

4) анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, выработка предложений по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом в пределах компетенции;

5) оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств федерального бюджета, а также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет федеральных и иных ресурсов, в пределах компетенции Счетной палаты;

6) определение достоверности бюджетной отчетности главных администраторов средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и годового отчета об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;

7) контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств государственных внебюджетных фондов в Центральном банке Российской Федерации, уполномоченных банках и иных кредитных организациях Российской Федерации;

8) обеспечение в пределах своей компетенции мер по противодействию коррупции.

В статье «Стратегия развития Счетной палаты Российской Федерации на 2018-2024 годы» [3] в качестве стратегической цели рассматривается расширение возможностей достижения национальных целей за счет совершенствования системы государственного

аудита в Российской Федерации, увеличения доли стратегического аудита при организации деятельности Счетной палаты.

Вышеприведенный анализ показывает, что важное научное и практическое значение имеет установление ключевых признаков определения «стратегического аудита» на национальном уровне и изменение подходов к его проведению. Потери от недостаточно эффективного государственного регулирования экономикой с 2015 по 2018 г. свидетельствуют о том, что сложившиеся методы государственного аудита требуют существенных изменений внешнего государственного аудита (контроля), осуществляемого Счетной палатой.

Сложившиеся методы государственного регулирования и внешнего государственного аудита (контроля), проводимого Счетной палатой, не позволяют рассматривать экономику страны по итогам 2019 г. как эффективную саморегулируемую систему, достигшую высокого уровня конкурентоспособности, обеспечивающую национальную безопасность в глобальной конкуренции.

В 2017 г. Министр финансов Российской Федерации А. Силуанов назвал государственные программы «мертворожденными». В 2018 г. в исследовании НИИ экономики связи и информатики «Интерэкомс» были установлены причины недостаточной эффективности государственных программ, даны предложения по совершенствованию методологии разработки государственных программ, под которые ежегодно из государственного бюджета направляются средства - около 8 трлн руб., половина государственного бюджета. Были даны предложения, позволяющие адекватно оценивать результативность вложенных средств государственного бюджета в государственные программы [4, 5, 6]. Но в условиях отсутствия ответственности Минэкономразвития РФ за эффективность госпрограмм изменить сложившуюся ситуацию к 2020 г. не удалось.

Следует отметить, что вопрос о неэффективности государственных программ еще в 2014 г. поднимала Председатель Счетной палаты Т. Голикова по поручению Президента Российской Федерации [7]. Возможно он не решен потому, что в целом федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации экономической политики, не несет ответственность за ее реализацию, о чем свидетельствуют результаты экономического развития.

Согласно общепризнанным международным сообществом определениям «аудит» (audit) – систематический, независимый и документируемый процесс получения объективных свидетельств и их объективного оценивания для установления степени соответствия критериям аудита<sup>3</sup>. Объективные свидетельства получают путем наблюдения, измерения; под критериями аудита понимают совокупность требований, используемых для сопоставления с ними объективных свидетельств, подтверждающих наличие или истинность чего-либо. В международной и российской практике широкое распространение получили различные формы аудита, позволяющие осуществлять процедуру независимой проверки и оценки определенной деятельности, системы, продукта. Общеизвестными стали «финансовый аудит», «операционный аудит», «аудит безопасности», «экономический аудит», «аудит качества» и другие виды аудита.

Аудит информационной безопасности раскрывается как системный процесс получения объективных качественных и количественных оценок о текущем состоянии информационной безопасности информационной системы, автоматизированной системы в соответствии с определенными критериями и показателями безопасности<sup>4</sup>. Технический аудит может рассматриваться как специальная независимая экспертиза, которая проводится путем осуществления проверок для определения уровня технического оснащения компании. Аудит организационной структуры рассматривается как контроль структуры и механизма управления организацией с учетом общепринятых норм, стандартов, принципов и законов в целях определения степени соответствия структуры управления, масштабу и особенностям деятельности.

На основе анализа сложившихся подходов к организации аудита и содержания определения аудита можно сделать вывод, что стратегический аудит на национальном уровне может иметь разные задачи, в зависимости от которых меняется содержание определения аудита. Стратегический аудит на национальном уровне важно рассматривать как документально оформленную, комплексную независимую оценку, проводимую экспертами, экспертными организациями с целью объективной оценки достижения установленных и (или) достигнутых стратегических целей социально-экономического развития, использования современных методов государственного

---

<sup>3</sup> ISO 9000:2015 Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь: Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р ИСО 9000-2015. п. 3.13.13. - М., Стандартинформ, 2015.

<sup>4</sup> См.: <https://ru.m.wikipedia.jrg.wiki>

---

регулирования и разработки рекомендаций по повышению конкурентоспособности национальной экономики, условий жизни граждан Российской Федерации.

Следует отметить, что внешний государственный аудит, проводимый Счетной палатой, не может рассматриваться в качестве независимого аудита в силу того, что согласно ст. 9 Закона Счетная палата – один из участников стратегического планирования Российской Федерации. В качестве стратегической цели Счетной палаты, установленной в Стратегии развития Счетной палаты Российской Федерации на 2018-2024 годы, недостаточно рассматривать расширение возможностей достижения национальной системы за счет совершенствования системы государственного аудита в Российской Федерации [3].

Результат внешнего государственного аудита и независимого стратегического аудита может не ограничиваться оценкой развития экономики с учетом установленных национальных целей, а охватывать весь спектр стратегических целей социально-экономического развития, давать оценку их достижения, выявлять проблемы, сдерживающие развитие экономики страны.

По мнению известных ученых, в настоящее время необходима глубокая институциональная трансформация, затрагивающая культурно-ценностное ядро общества, или мы навсегда смирились с отставанием [8]. Пока мы отстаем в экономическом развитии, и это отставание должно быть остановлено. В этой связи совершенствование стратегического аудита государственного регулирования национальной экономики представляется важным направлением, способствующим значительным изменениям институциональной среды, которое, по сути, обуславливает переход к модели экономики с целью обеспечения экономического роста и ответственному управлению экономикой.

В качестве стратегической цели Счетной палаты целесообразно рассматривать расширение возможностей достижения стратегических целей социально-экономического развития Российской Федерации за счет совершенствования системы государственного аудита в Российской Федерации. При этом надо учитывать, что независимый стратегический аудит должен проводиться независимым экспертом и (или) экспертной организацией, которые не являются участниками стратегического планирования Российской Федерации.

Стратегический аудит должен давать ответ на вопрос: какие изменения должны осуществляться в структуре стратегических целей социально-экономического развития, установленных национальных целей развития до 2024 г.? В этой связи интересен опыт стран Юго-Восточной Азии, например, Малайзии, которая в 2000 г. поставила в числе стратегических задач создание среднего класса, развитие гражданского общества, стимулирование внутреннего инвестиционного, потребительского спроса, ослабление кредитных ограничений, уменьшение налогов, усиление государственной поддержки частного сектора, а в 2019 г. превзошла по уровню конкурентоспособности экономику нашей страны.

## **Выводы**

1. Стратегический аудит государственного регулирования – важная составляющая повышения открытости и доступности информации о достижении стратегических целей развития экономики, ее конкурентоспособности, деятельности органов государственного управления, оценки применяемых методов государственного регулирования.

2. Динамика развития российской экономики, потери от неэффективного применения методов государственного регулирования, свидетельствуют о необходимости существенного совершенствования не только способов государственного регулирования, но и внешнего государственного аудита (контроля), стратегического аудита.

3. В настоящее время мониторинг и контроль рассматриваются Федеральным законом «О стратегическом планировании Российской Федерации» как составная часть стратегического планирования. Однако, как показывает анализ результатов стратегического планирования, необходимо в качестве составной части стратегического планирования рассматривать проведение независимого стратегического аудита государственного регулирования.

4. Внешний государственный аудит (контроль), осуществляемый Счетной палатой Российской Федерации, не может рассматриваться в качестве независимого аудита потому, что Счетная палата Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации - один из участников стратегического планирования. Качество

внешнего государственного аудита (контроля), стратегического аудита Счетной палаты может быть существенно повышено, если он будет дополнен независимым стратегическим аудитом государственного регулирования.

5. Независимый стратегический аудит государственного регулирования важно рассматривать как документально оформленную независимую оценку экспертов, экспертных организаций с целью оценки установленных и (или) достигнутых стратегических целей социально-экономического развития, применяемых методов государственного регулирования, разработки рекомендаций по повышению конкурентоспособности экономики, улучшению жизни граждан Российской Федерации.

6. Целесообразно ст. 3 «Основные понятия» Федерального закона, регулирующего отношения между участниками стратегического планирования, дополнить пунктом *«ответственность участников стратегического планирования - ответственность органов государственной власти и муниципального управления за реализацию своих полномочий в сферах социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»*.

Совершенствование стратегического аудита – важная составляющая повышения открытости и доступности информации о достижении стратегических целей развития экономики, деятельности органов государственного управления, создания сервисного государства, деятельность которого направлена на удовлетворение потребности общества, человека, гражданина, совершенствование системы государственного регулирования, которая в настоящее время осуществляется не в полном объеме.

### Список литературы

1. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>
2. Мхитарян Ю.И. Правовые аспекты саморегулирования и повышение эффективности экономики Российской Федерации в XXI веке: монография / Ю.И. Мхитарян. - М.: Издательский центр «Интерэкомс», 2017. - 370 с.
3. Кудрин А.Л. Стратегия развития Счетной палаты Российской Федерации // Бюллетень Счетной палаты 2018. № 8. - Режим доступа:

[http://audit.gov.ru/activities/bulleten/bulletin-of-the-accounting-chamber-8-august-2018.php?clear\\_cache=Y](http://audit.gov.ru/activities/bulleten/bulletin-of-the-accounting-chamber-8-august-2018.php?clear_cache=Y)

4. Мхитарян Ю.И. Повышение эффективности реализации государственных программ Российской Федерации. [Электронный ресурс] // Век качества. 2019. № 4. С. 6-19. - Режим доступа: [http://www.agequal.ru/pdf/2019/AGE\\_QUALITY\\_1\\_2019.pdf](http://www.agequal.ru/pdf/2019/AGE_QUALITY_1_2019.pdf)
5. Мхитарян Ю.И. Особенности оценки эффективности государственных программ Российской Федерации. [Электронный ресурс] // Век качества. 2018. № 2. С. 7-20. - Режим доступа: [http://www.agequal.ru/pdf/2018/AGE\\_QUALITY\\_2\\_2018.pdf](http://www.agequal.ru/pdf/2018/AGE_QUALITY_2_2018.pdf)
6. Мхитарян Ю.И. Проблемы повышения эффективности государственных программ Российской Федерации. [Электронный ресурс] // Век качества. 2018. № 1. С. 7-20. - Режим доступа: [http://www.agequal.ru/pdf/2018/AGE\\_QUALITY\\_1\\_2018.pdf](http://www.agequal.ru/pdf/2018/AGE_QUALITY_1_2018.pdf)
7. Голикова Т.А. Аудит государственных программ Российской Федерации: Доклад Председателя Счетной палаты Российской Федерации, Председателя Совета КСО при Счетной палате на совместном заседании Президиума и Совета КСО при Счетной палате 23 декабря 2015 г. - Режим доступа: [http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/25117](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/25117)
8. Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика / Ю.А. Тихомиров. - М.: Формула права, 2010. - 400 с.

## **Strategic Audit of State Regulation as a Prerequisite for the Development of the Russian Economy**

***Mkhitaryan Yuri Ivanovich,**  
Doctor of Economics,  
CEO of Ltd Company "Scientific Research Institute of Economy  
of Communication and Information Scientists of Interecoms"*

**Abstract.** Setting strategic goals for the development of the economy, improving the ways of state regulation are the most difficult tasks, the effectiveness of which, to a large extent, depends on the way strategic audit is carried out. The strategic objectives define the development of the economy, plans and performance indicators of the executive authorities. The Government was responsible for achieving them. It seems relevant to study what a strategic audit of government regulation should be.

**The aim:** to consider issues of improvement of strategic audit of state regulation, improvement of quality of strategic audit, responsibility for achievement of strategic goals of social and economic development.

**Methodological basis:** popular scientific, formal-logical methods of knowledge (analysis, synthesis, system approach), method of statistical analysis.

**Result.** Proposals to improve strategic audit of state regulation, definition of strategic audit of state regulation, proposals to improve external state audit.

**Key words:** strategic goals, state regulation, external state audit (control), strategic audit, monitoring of achievement of national goals.