



**Российская Федерация
Новгородская область**

**КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
ЧУДОВСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА**

ПРИКАЗ

От 30.12.2021 № 14

г. Чудово

**Об утверждении стандарта
внешнего муниципального
финансового контроля**

В соответствии со статьей 11 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»

ПРИКАЗЫВАЮ:

1. Утвердить стандарт внешнего муниципального финансового контроля «Стратегический аудит».
2. Приказ вступает в силу с даты подписания.

**Председатель
Контрольно-счетной палаты**

О.В. Козлова

УТВЕРЖДЕН
приказом Контрольно -
счётной палаты Чудовского
муниципального района
от 30.12.2021 № 14

СТАНДАРТ
внешнего муниципального финансового контроля
«Стратегический аудит»

1. Общие положения

1. Стандарт внешнего муниципального аудита (контроля) "Стратегический аудит" (далее - Стандарт) предназначен для методологического обеспечения реализации полномочий Контрольно-счётной палаты Чудовского муниципального района (далее – Контрольно-счётная палата) по осуществлению контрольной и экспертно-аналитической деятельности в виде стратегического аудита.

2. Стандарт определяет общие требования, характеристики, правила и процедуры осуществления Контрольно-счётной палатой стратегического аудита.

3. Стратегический аудит, осуществляемый Контрольно-счётной палатой, направлен на содействие органам местного самоуправления в выявлении проблем, рисков и формирование перспективной картины социально-экономического состояния муниципального образования и комплексного понимания рисков недостижения стратегических целей, а также на выработку системных рекомендаций участникам стратегического управления по реализации мер и решений, способствующих минимизации соответствующих рисков.

4. Правовыми основаниями разработки Стандарта являются:

Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ);

Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»;

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

Положение о Контрольно-счётной палате Чудовского муниципального района, утвержденное решением Думы Чудовского муниципального района от 29.11.2011 № 110 (далее – Положение);

муниципальные правовые акты, регламентирующие деятельность Контрольно-счётной палаты Чудовского муниципального района.

5. Для целей настоящего Стандарта применяются следующие термины и определения:

1) стратегический аудит - вид внешнего муниципального 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;

2) стратегические цели - определяемые качественными и (или) количественными характеристиками целевые состояния безопасности и социально-экономического развития муниципального образования;

3) участники стратегического управления (объекты стратегического аудита) - участники стратегического планирования, в отношении которых Контрольно-счетная палата вправе осуществлять внешний муниципальный аудит (контроль) в пределах своих полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

4) программно-целевой инструмент (далее - программа) - утвержденный участником стратегического управления на определенный срок документ, определяющий стратегические цели и (или) разработанный для их реализации, содержащий мероприятия, финансовые и иные ресурсы, предусмотренные для достижения стратегических целей, включая различные сферы (отрасли);

5) непосредственный результат - конкретные продукты, формируемые вследствие реализации программ и (или) прямого муниципального воздействия и возможные для использования выгодоприобретателями. К непосредственным результатам относятся продукты всех видов деятельности участников стратегического управления, в том числе материальные ценности (объекты инфраструктуры, оказанные услуги и так далее) и нематериальные ценности (механизмы правового регулирования, интеллектуальные права и так далее), продукты нормотворческой деятельности;

6) конечный результат - совокупность значимых изменений, возникающих после использования непосредственных результатов;

7) итоговые эффекты - планируемые или фактические средне- и долгосрочные социально-экономические изменения.

2. Содержание и организация стратегического аудита

6. Стратегический аудит может проводиться в форме предварительного аудита, оперативного контроля и последующего аудита (контроля) путем организации и проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, в том числе предусматривающих постоянный мониторинг реализации муниципальных программ.

7. В форме предварительного аудита проводится оценка реализуемости стратегических целей, достижение которых предусматривается соответствующими программами на стадиях их разработки или реализации.

8. В форме оперативного контроля осуществляется постоянный мониторинг реализации программ, в ходе которого проводится контроль и оценка текущего достижения стратегических целей. В ходе постоянного мониторинга реализации муниципальных программ также может осуществляться мониторинг рисков и факторов их реализации для формирования оперативного прогноза влияния внутренних и внешних условий, на достижение стратегических целей программ.

9. В форме последующего аудита (контроля) проводятся контроль и оценка результативности достижения стратегических целей через проверку и анализ фактического уровня достижения целевых значений показателей (индикаторов) соответствующих программ, оценку итоговых эффектов от реализации стратегических целей, в том числе с учетом фактических непосредственных и конечных результатов прямого муниципального воздействия, иных внешних и внут-

ренных факторов и условий.

10. Стратегический аудит может проводиться применительно к отдельным целям контрольных и экспертно-аналитических мероприятий.

11. С учетом комплексного и системного характера стратегического аудита, результатов, выводов и предложений (рекомендаций), подготавливаемых по его итогам, стратегический аудит применяется также в рамках комплекса мероприятий Контрольно-счетной палаты, объединенных предметом аудита (контроля), единой логикой планирования, проведения и обобщения результатов.

12. При осуществлении стратегического аудита могут применяться такие методы контрольной и экспертно-аналитической деятельности, как проверка, анализ, обследование и мониторинг.

13. Организация, проведение и оформление результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий с применением стратегического аудита осуществляются в порядке, установленном стандартами внешнего муниципального аудита (контроля) "Общие правила проведения контрольного мероприятия" и «Общие правила проведения экспертно-аналитических мероприятий», с учетом особенностей, установленных Стандартом.

14. К предмету стратегического аудита относится достижение стратегических целей, в том числе:

1) актуальные и прогнозируемые проблемы безопасности и социально-экономического развития и их причины, ожидания целевых групп, связанные с достижением стратегических целей;

2) проекты программ, действующие и реализованные программы, деятельность участников стратегического управления по их инициированию (разработке), реализации и завершению, а также ожидаемые и фактические результаты программ (непосредственные результаты, конечные результаты, итоговые эффекты);

3) состояние отдельных элементов системы муниципального управления, включая функционирование управленческих, финансово-бюджетных, информационно-телекоммуникационных, правовых и иных элементов системы муниципального управления, а также сферы развития и укрепления финансовой системы.

15. В рамках предмета стратегического аудита также оценивается планируемая или фактическая деятельность объекта аудита (контроля), направленная на достижение стратегических целей, в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации.

16. Стратегический аудит нацелен на оценку реализуемости, рисков и результатов достижения стратегических целей, в том числе на оценку соответствующих программ.

17. Планирование и организация стратегического аудита осуществляются с учетом особенностей и границ предмета, в том числе определенных по результатам постоянного мониторинга и экспертиз программ, и методологии проведения стратегического аудита, устанавливаемых в соответствии со Стандартом.

18. При планировании комплекса мероприятий с применением стратегиче-

ского аудита необходимо исходить из целесообразности всестороннего охвата планируемыми мероприятиями (их целями и вопросами) аспектов предмета и деятельности объектов стратегического аудита.

19. Сбалансированность и комплексность стратегического аудита, аудита эффективности и финансового аудита (контроля) означает, что Контрольно-счетная палата при планировании мероприятий с применением стратегического аудита учитывает результаты аудита эффективности, в том числе основанные на данных финансового аудита (контроля), а также результаты экспертиз проектов муниципальных программ, проводимых в рамках выполнения функций Контрольно-счетной палаты Чудовского муниципального района.

20. Профессиональная компетентность и необходимые навыки для проведения стратегического аудита включают в себя следующие основные знания и навыки:

анализ и работа с научными и аналитическими текстами (чтение, выделение ключевых идей, конспектирование, поиск необходимой литературы);

построение дизайна стратегического аудита (в соответствии с пунктом 48 Стандарта), включая оценку результативности и влияния, формулирование вопросов стратегического аудита оценочного характера;

сбор количественных и качественных данных;

знание (понимание логики) теории изменений;

знание основ экономики, менеджмента организации, стратегического управления, международных и российских стандартов управления программами, проектами, процессами, рисками;

знание основ доказательной политики, принятие решений на основе данных и других принципов оценки, характеризующих надлежащее качество муниципального управления;

другие навыки, определяющиеся спецификой сферы деятельности объекта аудита (контроля).

21. Профессиональное суждение предполагает формирование мнения в условиях значительного уровня неопределенности на основе имеющихся знаний и опыта и включает проявление профессионального скептицизма. Профессиональный скептицизм включает в себя критическую оценку полученных в ходе стратегического аудита доказательств (далее - аудиторские доказательства), в том числе оценку доказательств или информации, ставящих под сомнение иные аудиторские доказательства.

22. Существенность для целей стратегического аудита - это уровень важности и значительности вопросов, выводов, результатов, а также включаемых в итоговые документы по результатам мероприятия рекомендаций.

23. Результаты и выводы считаются существенными, если они соответственно по отдельности или в совокупности могут оказать влияние на принятие конкретных управленческих решений или изменение процедур их принятия.

24. Существенность рекомендаций, выдаваемых объектам аудита (контроля) и иным заинтересованным органам и организациям по итогам мероприятий, определяет востребованность, а также вероятность их практического при-

менения адресатом в работе, в том числе предполагающего изменение конкретных управленческих решений или процедур их принятия.

25. Повышенное внимание к существенности является одним из приоритетов мероприятия с применением стратегического аудита на всех его этапах.

26. Существенность в стратегическом аудите может содержать количественные и качественные аспекты. К количественным аспектам могут относиться, например, вопросы соотношения ожидаемых результатов от реализации рекомендаций и затрат на их реализацию. К качественным аспектам существенности могут относиться, например, вопросы потенциальной социально-экономической значимости для целевых групп.

27. Под аудиторским риском при проведении стратегического аудита понимается вероятность того, что сформулированные в отчете выводы и предложения (рекомендации) могут оказаться ненадлежащими (неверными или неполными), не представляющими ценности для пользователей, то есть не содержащими информацию, которая бы способствовала достижению (повышению достижимости) стратегических целей.

28. Аудиторский риск при планировании и проведении стратегического аудита включает риск того, что при проведении мероприятия существенные недостатки не будут обнаружены; на основе собранных аудиторских доказательств будет сделан неверный вывод, в частности, о реализуемости стратегических целей, результативности мер, принимаемых для их достижения, или не будут выявлены или будут некорректно выявлены и оценены риски достижения стратегических целей.

29. На аудиторский риск оказывают влияние сроки проведения мероприятия, сложность стратегического аудита, доступность данных и информации, объем работ различного типа, особенности организации деятельности объекта аудита (контроля).

30. Для достижения целей стратегического аудита, а также для подтверждения выводов и рекомендаций аудиторы должны получить достаточные и надлежащие аудиторские доказательства.

31. Особенности аудиторских доказательств при проведении мероприятий с применением стратегического аудита:

преобладание аналитических доказательств;

широкое вовлечение органов и организаций, внешних экспертов для получения аудиторских доказательств;

32. Доказательства не являются достаточными, если использование доказательств несет неприемлемо высокий риск, который может привести к неверным выводам, либо доказательство не предоставляет разумной основы для достижения целей стратегического аудита, формирования результатов и выводов.

33. Существуют различные типы аудиторских доказательств и их источников. При сборе различных типов аудиторских доказательств необходимо учитывать следующее:

свидетельства в письменной форме являются более надежными, чем исключительно устные;

свидетельства являются более надежными, если они получены в условиях, когда опрашиваемые могут высказываться свободно;

доказательства, полученные от компетентной и независимой третьей стороны, являются более надежными, чем доказательства, полученные от руководства объекта стратегического аудита (контроля) или лиц, которые имеют прямое отношение к объекту стратегического аудита (контроля);

доказательства, полученные в результате прямого наблюдения, расчетов и проверки, являются более надежными, чем доказательства, полученные косвенно;

предпочтение методу получения доказательств (анализа) отдается на основе оценки применимости данного метода в конкретной ситуации.

34. Междисциплинарный и доказательный характер стратегического аудита предполагает привлечение в случае необходимости экспертов из широкого круга областей.

35. Если руководитель мероприятия, использующий работу эксперта, решает, что работа данного эксперта отвечает целям и вопросам мероприятия, он вправе принять результаты работы или выводы данного эксперта в качестве надлежащего аудиторского доказательства.

36. На процедуры отбора экспертов распространяются те же требования в плане профессионализма и независимости, как и те, которые применяются для иных сотрудников, привлеченных в ходе проведения стратегического аудита. При планировании привлечения эксперта необходимо убедиться, что эксперт обладает необходимыми компетенциями и знаниями для целей проводимого мероприятия по стратегическому аудиту.

37. Необходимость в привлечении внешних экспертов должна быть установлена при планировании мероприятия и на подготовительном этапе мероприятия. Решение о привлечении того или иного внешнего эксперта, об использовании результатов работы внешнего эксперта на основном этапе мероприятия принимает лицо, ответственное за проведение мероприятия.

38. Привлечение к проведению стратегического аудита экспертов осуществляется на договорной основе. Документы и материалы, подготовленные экспертами в качестве рабочей документации, прилагаются к актам (заключениям), подготовленным в ходе мероприятия, и используются (учитываются) при оформлении результатов мероприятия и подготовке выводов и предложений (рекомендаций).

39. Оценка рисков достижения стратегических целей, предусмотренных программами, является одной из целей стратегического аудита.

40. Под риском в рамках Стандарта понимается влияние неопределенности на достижение стратегических целей.

41. Целями оценки рисков являются:

выявление потенциальных областей, ситуаций, препятствующих достижению стратегических целей;

определение рисков и анализ тех, которые являются наиболее важными и критичными для достижения стратегических целей;

выявление наличия системы управления рисками у объекта стратегического аудита (контроля), формирование рекомендаций по созданию, совершенствованию системы управления рисками объекта стратегического аудита (контроля);

анализ того, какие мероприятия планирует, осуществляет участник стратегического управления для минимизации рисков, формирование рекомендаций по совершенствованию, выработке мер по уменьшению рисков.

42. Процедура оценки рисков состоит из следующих этапов:

1) определение стратегических целей, исследуемых в рамках стратегического аудита;

2) анализ и оценивание рисков. Анализ рисков проводится в целях определения вероятности возникновения рисков и потенциальных опасных последствий рисков, идентифицированных на предыдущем этапе. Все риски оцениваются с учетом вероятности их возникновения и потенциальных негативных последствий для реализации стратегических целей;

3) приоритизации рисков. На основании произведенной оценки рисков может составляться карта рисков и определяется приоритетность рисков.

43. По рискам, для которых признано целесообразным воздействие на риск, объекту стратегического аудита может быть дана рекомендация подготовить план мероприятий, снижающих вероятность наступления рисков и (или) тяжесть последствий наступления (свершения) рискового события.

44. Критерии стратегического аудита обеспечивают контекст для оценки аудиторских доказательств и понимания результатов, выводов и рекомендаций стратегического аудита. Критерии стратегического аудита могут основываться на нормативных правовых документах, ожидаемых результатах, лучших практиках и иных эталонах для сравнения. Критерии стратегического аудита определяют требуемое состояние или ожидание в отношении аспекта предмета, исследуемого в ходе стратегического аудита.

45. Критерии стратегического аудита формулируются с учетом доступности и возможности (ограничений) применения методов, необходимых для их использования в стратегическом аудите.

Критерии стратегического аудита формулируются в достаточном количестве для каждого вопроса мероприятия с учетом следующих требований:

уместность - результатом применения уместных критериев стратегического аудита является информация, дающая ответ на вопрос мероприятия или на один из аспектов вопроса мероприятия с учетом цели мероприятия;

полнота - критерии стратегического аудита являются полными, если информация, подготовленная в соответствии с такими критериями, отражает все важные факторы, которые могли бы повлиять на решения, принимаемые на основе такой информации; полнота критериев стратегического аудита подразумевает наличие при необходимости контрольных количественных или качественных показателей, характеризующих полное раскрытие информации об исследуемом предмете (аспекте предмета);

надежность - надежными считаются критерии стратегического аудита, ко-

торые при применении в аналогичных обстоятельствах позволяют выполнить последовательную оценку или измерение оцениваемого аспекта предмета стратегического аудита, включая при необходимости предоставление и раскрытие используемой информации;

нейтральность - результатом применения нейтральных критериев стратегического аудита является получение непредвзятой информации;

понятность - результатом применения понятных критериев стратегического аудита является получение информации, на основе которой делается суждение, доступное для понимания.

46. Стратегический аудит может проводиться в рамках одного или нескольких следующих подходов.

Системно-ориентированный подход, в рамках которого анализируется надлежащее функционирование различных систем управления или элементов соответствующих систем, обеспечивающих соответствие предмета стратегического аудита установленным критериям (например, систем мониторинга показателей и оценки эффективности (результативности), системы управления рисками, проектной деятельности и так далее).

Проблемно-ориентированный подход, в рамках которого анализируется наличие проблем (предполагаемых отклонений от критериев), устанавливаются соответствующие причины их возникновения, формулируются рекомендации, направленные на устранение причин возникновения данных проблем.

Результат-ориентированный подход, в рамках которого анализируются фактические или ожидаемые непосредственные или конечные результаты на основе установления критериев и отклонений от них и формулируются рекомендации, направленные на то, чтобы подобные отклонения были исключены.

47. Стратегический аудит в рамках контрольного или экспертно-аналитического мероприятия с учетом особенностей методологических подходов стратегического аудита проводится в три этапа:

- 1) подготовительный этап;
- 2) основной этап;
- 3) заключительный этап.

48. Предварительное исследование на подготовительном этапе помогает определить наиболее ценную информацию и имеющиеся данные о предмете стратегического аудита и его аспектах. По итогам предварительного исследования могут составляться карты данных и матрица подготовительного этапа стратегического аудита (далее - матрица дизайна), где определяются в том числе цели, вопросы и критерии стратегического аудита, методы (количественные, качественные), ограничения, ожидаемые результаты стратегического аудита, предварительные выводы и рекомендации. Для удобства указанные элементы систематизируются в табличной форме в виде матрицы дизайна стратегического аудита, которая включается в рабочую документацию (Приложение N 1).

49. Особое значение на этом этапе имеют анализ доступности (включая необходимый формат, состав, уровень агрегации), надежности данных для целей проведения стратегического аудита, уточнение процедур сбора (методологии

расчета) и хранения данных в течение периода проведения мероприятия, оценка того, позволяют ли данные и методы их анализа получить ответ, соответствующий вопросу мероприятия, обеспечить необходимый охват предмета мероприятия стратегическим аудитом.

50. Матрица дизайна является основой для формирования программы проведения мероприятия (далее - программа мероприятия) по стратегическому аудиту.

51. В процессе сбора фактических данных и информации на основном этапе, как правило, проводится значительный объем аналитических процедур, изучаются данные и результаты проведенных ранее мероприятий.

52. Использование данных из различных источников повышает надежность результатов. С возрастанием сложности вопроса стратегического аудита возрастает потребность в использовании не одного, а нескольких способов (методов) для ответа на него и использовании нескольких источников информации и данных. Для таких ситуаций следует применять комбинацию из не менее чем трех различных методов сбора, анализа, обработки и интерпретации данных (информации) в целях всестороннего независимого подтверждения результатов (метод триангуляции).

53. Результаты и информация, полученные в ходе стратегического аудита, а также сформулированные выводы и рекомендации в разрезе каждого вопроса мероприятия систематизируются в табличной форме в виде матрицы результатов стратегического аудита (далее - матрица результатов), представляющей собой элемент рабочей документации для сбора основных составляющих частей отчета в структурированном виде (Приложение N 2).

54. Матрица результатов позволяет сформировать единое понимание результатов стратегического аудита.

55. В ходе проведения стратегического аудита обнаруженные факты сравниваются с выбранными критериями, наблюдаемые различия представляют собой подтвержденные доказательствами результаты.

56. После характеристики результатов необходимо определить причины и последствия наблюдаемой стратегической результативности (или иного критерия). Как правило, данные процедуры проводятся в завершение основного этапа, но в зависимости от сложности предмета и особенностей получения аудиторских доказательств анализ может проводиться на заключительном этапе.

57. Участники мероприятия должны составлять (собирать) рабочую документацию в достаточно полной и подробной форме, необходимой для обоснования профессионального суждения. Рабочая документация должна быть достаточно детализирована, чтобы позволить пользователю, компетентному в вопросах предмета стратегического аудита, понять его результаты, проведенные процедуры, полученные доказательства и сделанные выводы на основе документации.

58. При осуществлении стратегического аудита подлежат документированию информация и сведения в целях:

предварительного изучения предмета стратегического аудита;

формирования доказательств, подтверждающих результаты и обосновывающих выводы и предложения (рекомендации);

обоснования ответов на запросы заинтересованных в результатах мероприятия сторон;

обеспечения качества стратегического аудита и возможности контроля качества, включая валидацию на основе консультативной группы внешних экспертов (панели).

59. По результатам основного этапа контрольного или экспертно-аналитического мероприятия с применением стратегического аудита оформляется акт или заключение соответственно.

60. При подготовке отчета о результатах мероприятия могут использоваться структура и содержание матрицы результатов, подготовленной на основном этапе.

61. Аудитор при подготовке проекта отчета о результатах стратегического аудита должен ориентироваться на такие элементы его качества, как точность, объективность, полнота, ясность (четкость) формулировок и текста, краткость и понятность изложения, а также своевременность.

62. Краткое описание методов на основании подготовленной матрицы дизайна и матрицы результатов в случае их применения должно быть включено в отчет по стратегическому аудиту как самостоятельный раздел отчета (приложение). В этой части отчета должно быть описано, как выполненные аудиторские процедуры позволили достичь цели стратегического аудита, включая описание методов сбора данных, анализа данных, формирования аудиторских доказательств. В этой части также описываются допущения, сделанные при проведении стратегического аудита (например, построение выборок, применяемые методы, используемые критерии, а также ограничения методов).

63. Подробность изложения должна быть достаточной для обеспечения понимания осведомленными пользователями отчетов того, как аудитор достиг цели стратегического аудита.

64. Содержащиеся в отчете выводы представляют большую ценность, если они ведут к системным рекомендациям, убеждающим пользователей отчета в необходимости принятия конкретных решений и выполнения действий.

65. Рекомендации по итогам стратегического аудита должны носить системный и приоритетный характер, быть ориентированы на улучшения в конкретной области, быть достаточными для устранения причин и условий выявленных проблем.

66. Качественные рекомендации являются адресными (адресованы объекту стратегического аудита, иным органам и организациям, обладающим полномочиями принимать решения и действовать), конкретными, реализуемыми, контролируемыми и экономически эффективными.

67. По результатам заключительного этапа контрольного или экспертно-аналитического мероприятия с применением стратегического аудита оформляется отчет.

Матрица результатов (по каждому вопросу мероприятия)

Результат (Р) = ...					Хорошие практики	Рекомендации	Потенциальная ценность результатов и рекомендаций
факты (Ф)	критерий (К)	доказательство (Д)	первопричины (П)	последствия			
Наиболее важные факты, выявленные на основном этапе мероприятия "Как есть"	Правило, эталон для принятия решения по оценке "Как должно быть"	Методы анализа данных и полученные по итогам аудиторские доказательства	Причины различий между обнаруженными фактами (Ф) и критерием (К)	Последствия, связанные с первопричинами (П) и соответствующими результатами (Р) Это мера актуальности результата	Действия, приводящие к высокой результативности	Действия, направленные на устранение наиболее важных первопричин (П)	Улучшения, ожидаемые в результате выполнения рекомендаций (предпочтительно количественная или качественная оценка)