

МРНТИ 06.73.02

DOI: <https://doi.org/10.55871/2072-9847-2023-60-3-123-133>

Нурланова М.М.*

ТОО «Центр оценки, анализа и
исследований эффективности»

Астана, Казахстан

e-mail: umarken@mail.ru

Ермаканов Е.Б.

ТОО «Центр оценки, анализа и
исследований эффективности»

Астана, Казахстан

e-mail: e_ermahanov@mail.ru

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРОВЕДЕНИЯ АУДИТА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПОЛИТИКИ РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕЛЕЙ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Аннотация: в статье рассмотрен зарубежный опыт в сфере оценки реализации правительствами стран мира Целей устойчивого развития (ЦУР), а также опыт проведения аудита эффективности реализации отдельных ЦУР, а конкретно ЦУР 10 «Снижение неравенства внутри стран и между ними». В Казахстане аудит реализации Целей устойчивого развития не проводился, но в ближайшей перспективе по мере продвижения принципов устойчивого развития в национальную систему стратегического планирования и управления, необходимо будет оценить усилия Правительства в этой сфере и прогресс в достижении отдельных ЦУР, в том числе и путем проведения государственного аудита по данному вопросу. Можно выделить два вида аудита реализации ЦУР на различных этапах внедрения ЦУР в национальную повестку: 1) аудит готовности системы государственного управления страны к реализации ЦУР и соответствие национальных целей Целям устойчивого развития; 2) аудит эффективности достижения ЦУР (всех Целей в комплексе или выделение в приоритете оценки реализации отдельной ЦУР).

В статье также рассмотрены усилия ИНТОСАИ, Инициативы развития ИНТОСАИ (IDI), Комитета по обмену опытом ИНТОСАИ (KSC) и других партнеров по организации методологической поддержки ВОА стран в целях проведения ими высококачественного аудита ЦУР. Также разобраны примеры проведенных аудитов реализации ЦУР по опыту ВОА Финляндии и Бразилии с описанием целей, вопросов, выводов аудита и рекомендации аудиторов для Правительств стран.

В ходе аудита согласованных на национальном уровне целей, связанных с реализацией ЦУР, ВОА стран могут проанализировать меры национальных правительств по активному продвижению принципа устойчивого развития «Никто не должен остаться в стороне». Причем аудит реализации мер по ЦУР 10 - по снижению неравенства прямо коррелирует с реализацией данного принципа инклюзивности. В рамках представленной статьи проанализированы сайты ВОА стран на наличие в их аудиторских отчетах публикаций в сфере аудита мер государственной политики по снижению неравенства в различных его измерениях и представлениях (неравенство доходов, образовательное неравенство, гендерное неравенство, неравенство в обеспеченности жильем и прочее).

В ходе изучения материалов аудитов реализации ЦУР систематизированы факторы, способствовавшие и препятствующие успешному осуществлению правительственные действий в реализацию ЦУР, а также критерии оценки механизма мониторинга, формирования отчетности и контроля за реализацией ЦУР.

Ключевые слова: Цели устойчивого развития, аудит реализации ЦУР, экономическое неравенство, зарубежный опыт, политика по снижению неравенства.

■ Введение

Присоединение Казахстана к Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года является последовательным шагом по переходу к устойчивому развитию страны. За прошедший период предприняты меры по созданию эффективной системы мониторинга устойчивого развития страны, подкрепленные национализированными индикаторами Целей устойчивого развития (ЦУР), и идет переход к процессу локализации ЦУР и оценке финансирования ЦУР в Казахстане.

Благодаря проводимым мерам в Глобальном рейтинге стран по достижению ЦУР по итогам 2021 года Казахстан занял 59 место из 165 стран, улучшив свои позиции по сравнению с прошлыми годами (65 место по итогам 2020 года, 77 место по итогам 2019 года).

Цели в области устойчивого развития (англ. Sustainable Development Goals (SDGs)) – это набор из 17 взаимосвязанных целей, разработанных в 2015 году Генеральной ассамблеей ООН в качестве «плана достижения лучшего и более устойчивого будущего для всех». Эти цели были названы в резолюции Генассамблеи «Повесткой дня на период до 2030 года» и они заменили собой Цели развития тысячелетия [1].

* Автор-корреспондент

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Организация Объединенных Наций на различных форумах и при активном участии ИНТОСАИ подчеркнула незаменимую роль независимых и компетентных ВОА в действенном, эффективном, прозрачном и подотчетном осуществлении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (далее – Повестка). Это официальное признание было отмечено государствами - членами Организации Объединенных Наций в резолюции Генеральной Ассамблеи в декабре 2014 года «Поощрение и повышение эффективности, подотчетности, продуктивности и прозрачности государственного управления путем укрепления высших органов аудита» [2].

В Казахстане аудит реализации Целей устойчивого развития не проводился, но в ближайшей перспективе по мере продвижения принципов устойчивого развития в национальную систему стратегического планирования и управления, будет необходимо оценить усилия Правительства в этой сфере и прогресс в достижении отдельных ЦУР путем проведения государственного аудита.

Поэтому важно ознакомиться с опытом высших аудиторских органов (ВОА) зарубежных стран по проведению аудита эффективности в сфере реализации Целей устойчивого развития в целом и в частности – мероприятий по реализации отдельных ЦУР.

В данном исследовании мы проанализируем опыт стран в направлении внедрения Целей устойчивого развития в практику государственного управления и в оценке ВОА стран политик, направленных на содействие реализации ЦУР в национальной, региональном и международном уровне. При этом акцент при анализе аудита реализации отдельных ЦУР будем делать на примере ЦУР 10 «Снижение неравенства внутри стран и между ними».

■ Обзор литературы

При анализе литературы в области политики реализации ЦУР важно использовать в качестве источников информации аналитические и методологические публикации экспертов различных международных организаций, таких как Программа развития Организации объединенных наций (ПРООН), Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ), Экономической и социальной комиссия ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), Международной организации труда (МОТ), Международной организации миграции (МОМ), ЮНЕСКО (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), институтов развития, таких как Азиатский банк развития (АБР), Всемирный банк (ВБ), Международный валютный фонд (МВФ), отраслевых организаций, таких как Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединённых Наций (ФАО), Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) и других организаций.

При изучении политик реализации ЦУР в разных странах также можно использовать документы системы государственного стратегического планирования (стратегии, концепции, программы, проекты, комплексные планы), в которых описываются мероприятия по достижению в стих странах отдельных ЦУР или комплексные мероприятия по внедрению ЦУР в целом в практику государственных органов и негосударственного сектора, а также даны целевые индикаторы, которые согласованы с показателями устойчивого развития по 17 ЦУР.

Изучение опыта стран при проведении аудита реализации ЦУР основывается на методических материалах Международной организации высших органов аудита (ИНТОСАИ, англ. INTOSAI), Инициативы развития ИНТОСАИ (IDI), на материалах аудиторских отчетов ВОА отдельных стран, которые уже проводили аудиты готовности системы государственного управления к внедрению ЦУР, аудиты эффективности реализации ЦУР, а также аудиты эффективности политик в сфере реализации отдельных ЦУР (особенно ЦУР 10 – политики снижения неравенства).

■ Материалы и методы

Материалами для изучения зарубежного опыта в сфере аудита реализации ЦУР послужили публикации зарубежных авторов по вопросам внедрения ЦУР в практику государственного управления и стратегического планирования различных стран, а также по организации аудита готовности национальных правительств к реализации ЦУР или аудита эффективности действий правительства в направлении реализации ЦУР - в целом или отдельного ЦУР – в частности. Полезным оказался опыт ведущих стран мира, уже проводивших аудиторские мероприятия по политике реализации ЦУР, материалы которых представлены на сайтах высших органов аудита (ВОА) этих стран.

Методы исследования: систематический подход (теоретический синтез), описательные методы - сопоставления и обобщения, ретроспективный анализ, структурный анализ.

■ Результаты и обсуждения

На XXII Конгрессе ИНТОСАИ 2016 года в Абу-Даби роль ВОА в мониторинге и контроле реализации ЦУР была одной из двух самых важных тем. Конгресс подтвердил заинтересованность ВОА в проведении аудиторских проверок и в контроле осуществления ЦУР, посредством использования следующих четырех методик:

- проверка готовности национальных правительств к реализации ЦУР,
- проведение аудита эффективности деятельности в контексте ЦУР,
- содействие осуществлению Цели 16, которая предусматривает создание эффективных, подотчетных и прозрачных учреждений на всех уровнях
- анализ возможности ВОА работать на гарантированных условиях прозрачности и подотчетности в своей области, как образец для подражания [3].

дий которого требуют применения различных методик при осуществлении аудита, и, следовательно, находят отражение в характере мероприятий, осуществляемых ВОА.

Аудит, направленный на анализ системы государственного управления по внедрению целей, закрепленных в Повестке, выявляет готовность системы государственного управления и соответствие национальных целей Целям устойчивого развития. Цель аудита на данном этапе – выявить насколько реализуемы ЦУР в рамках национального контекста и предложить пути совершенствования механизма их внедрения.

Аудит, оценивающий эффективность достижения ЦУР, концентрируется на прогрессе, достигнутом при реализации мероприятий в социальной, экономической и экологической сферах, выполняемых в рамках национальных проектов, а также вероятности осуществления поставленных задач в рамках действующей национальной политики. Данный вид аудита призван оценить эффективность не только отдельных мер, принятых в рамках реализации утвержденной в стратегических документах политики, но и успешность интеграции принципов устойчивого развития в систему государственного управления [4].

Следует отметить, что рекомендации, разработанные INTOSAI, накопленный опыт INTOSAI позволил ему разработать два базовых подхода к осуществлению аудита готовности систем государственного управления к реализации ЦУР.

Первый подход, основанный на методическом руководстве, разработанном IDI, предполагает достижение трех ключевых целей по результатам проведения аудиторского мероприятия [5]:

1. Оценку степени внедрения положений Повестки в национальный контекст.
2. Оценка мер, предпринятых на государственном уровне для выделения средств и наделения ключевых органов власти полномочиями, необходимыми для реализации ЦУР.
3. Верификация наличия механизма мониторинга, формирования отчетности и контроля за реализацией ЦУР.

В рамках второго подхода INTOSAI разработана была модель, состоящая из семи этапов, применимых к каждой из сфер, затронутых в Повестке – социальной, экономической, экологической. Данная модель разделена на две части, первая из которых содержит анализ и оценку политики, проводимой в рамках внедрения Повестки, вторая – оценку механизмов, необходимых для отслеживания и контроля прогресса достижения ЦУР.

Интеграция ЦУР в программы национального развития является динамичным процессом, каждая из стадий аудита ЦУР - ISAM является практическим руководством, направленным на поддержку ВОА в проведении высококачественных аудиторских проверок реализации ЦУР на основе Международных стандартов высших органов аудита (ИССАИ). В рамках аудита эффективности акцент делается не на субъектах, проектах, программах или процессах, а скорее на взаимодействии между ними для достижения комплексных результатов. Помимо ориентации на результат, рекомендованная в ISAM методология аудита побуждает ВОА активно применять меры по повышению результативности аудита на протяжении всего процесса аудита [6].

В качестве вклада в усилия ИНТОСАИ и ВОА Инициатива развития ИНТОСАИ (IDI), Комитет по обмену опытом ИНТОСАИ (KSC) и другие партнеры создали инициативу «Аудит ЦУР» для помощи ВОА в проведении высококачественного аудита ЦУР. В рамках этой инициативы 73 ВОА и одно региональное аудиторское бюро в Африке, Азии, Карибском бассейне, Европе, Латинской Америке и Тихоокеанском регионе провели аудиты готовности к реализации ЦУР. Представленные на сегодняшний день результаты данных аудитов готовности показывают, что ВОА настоятельно

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

призывают национальные правительства принимать меры в тех областях, где раньше их не было предусмотрено, обеспечивают независимый надзор за осуществлением Повестки дня на период до 2030 года в национальном контексте, разрабатывают рекомендации по повышению готовности к осуществлению и по реализации Повестки дня на период до 2030 года, а также способствуют повышению уровня осведомленности граждан и заинтересованных сторон о важности реализации Повестки дня на период до 2030 года. В некоторых случаях у ВОА запрашивали консультации в процессе подготовки добровольного национального отчета (ДНО) стран по реализации ЦУР.

«Никто не должен оставаться в стороне» – главный принцип Повестки дня на период до 2030 года. Повестка ставит в центр внимания принцип «никто не должен оставаться в стороне» и «охватить в первую очередь самых отстающих», признавая необходимость борьбы с нищетой и неравенством. Поэтому в ходе аудита согласованных на национальном уровне целей, связанных с ЦУР, ВОА могут изучить меры национальных правительств по активному продвижению принципа «никто не должен оставаться в стороне». Сюда могут входить меры по приоритизации итогового воздействия на уязвимые группы, а также использование помимо среднестатистических показателей по населению более конкретных: кто эти люди, где они находятся и каковы их реальные потребности.

ВОА могут рассмотреть принцип «никто не должен оставаться в стороне» при выборе тем аудита и/или изучить данный принцип как сквозной вопрос в рамках аудита любой из национальных целей, особенно в рамках реализации ЦУР 10 «Снижение уровня неравенства». ВОА могут рассмотреть возможность изучения следующих вопросов:

- Как выявляются уязвимые группы и слои населения, находящиеся в наиболее сложной ситуации?
- Кто был забыт и каковы основные причины уязвимости таких групп населения?
- Какие источники дезагрегированных данных доступны и что представляют собой пробелы в данных?
- Какие действия предпринимаются для определения потребностей уязвимых групп и слоев населения, находящихся в наиболее сложной ситуации?

ВОА, имеющие ограниченные возможностями для проведения аудита эффективности (с небольшим штатом сотрудников, с малыми объемами финансирования) могут рассмотреть возможность выбора одной темы для аудита реализации ЦУР. Это может быть аудит реализации отдельной ЦУР, или комплекса взаимосвязанных ЦУР с акцентом на оценке реализации ключевой их связующей Цели.

Рассматривая вопросы неравенства в разных измерениях, проявлениях и разрезах, мы так или иначе будем сталкиваться и с вопросами реализации и других ЦУР. ЦУР 10 «Снижение уровня неравенства внутри стран и между ними» с другими целями связана как показано на рисунке 1.

Поскольку многие ЦУРы взаимосвязаны, усилия по их достижению должны носить комплексный характер, а при анализе достижения отдельной ЦУР должен учитываться параллельно и прогресс в других взаимосвязанных Целях устойчивого развития, так как некоторые меры государственной политики и действия государственных органов могут иметь комплексное воздействие и решать проблемы поднимаемые в нескольких ЦУР.

При анализе реализации ЦУР 10 необходимо понимать широту охватываемых вопросов, так как цель тесно связана с понятием инклюзивного развития и с реализацией основополагающего принципа устойчивого развития «Никто не забыт».

Неравенство может быть выражено в нескольких измерениях – это, прежде всего неравенство доходов, неравенство в потреблении, дифференциация показателей условий жизни (например, неравные жилищные условия и уровень жилищной обеспеченности), неравенство возможностей, выражющееся в различных показателях доступности услуг образования, здравоохранения, или в разной степени обеспеченности объектами инфраструктуры (социальной, коммунальной, дорожной и другими видами), разным уровнем качества жизни (экологические параметры среды проживания, условия труда и организации досуга, отдыха, рекреационные ресурсы, обеспеченность питьевой и технической водой и прочие индикаторы), различия в условиях развития (доступ к Интернету, к качественной мобильной связи, к источникам информации).



Рисунок 1. Связь ЦУР 10 с другими Целями устойчивого развития
Источник: составлено авторами

Помимо этого, все описанные типы неравенства можно рассматривать в разных разрезах – территориальном (региональное неравенство, неравенство в разрезе «город-село», «центр-периферия»), гендерном (неравенство доходов мужчин и женщин, неравенство в участии мужчин и женщин в управлении), отраслевом (межотраслевые различия в уровне оплаты труда, внутриотраслевые различия в условиях труда, неравенство оплаты труда работников одного уровня квалификации). Также неравенство можно рассматривать и в разрезе социальных групп и слоев общества. Например, неравенство возможностей в аспекте анализа благосостояния мигрантов, лиц с инвалидностью, многодетных семей, одиноких пожилых людей и прочих социальных групп с различными факторами социальной уязвимости.

Изучение передового опыта ВОА стран с развитой политикой в области проведения аудита ЦУР в целом и в области политики сокращения неравенства, устранения всех видов дискриминации позволит учесть этот опыт в разработке методологии проведения аудита эффективности политики по реализации ЦУР 10 в Казахстане с учетом местных условий и реалий казахстанской практики.

Например, на сайте ВОА США – GAO есть отдельный раздел, где представлены аудиторские отчеты по тематике «Равные возможности», которые могут представлять интерес для формирования программы аудита реализации ЦУР 10 в Казахстане. В данном разделе можно ознакомиться с результатами аудиторских мероприятий по таким направлениям как: «Помощь в аренде HUD: обслуживание домохозяйств с ограниченными возможностями», «Департамент образования: оценка эффективности программы поддержки студентов колледжей с ограниченными возможностями»; «Комиссия по равным возможностям труда: необходимость контроля продолжительности процесса трудоустройства». Это свидетельствует о значимой роли ВОА США в защите интересов уязвимых слоев населения через обеспечение равных условий доступа к образовательным услугам, к рынку труда, к рынку жилья, в оценке эффективность работы государственных органов при проведении политики по обеспечению равенства возможностей для всех групп населения.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

ВАО Канады проводило аудиторские мероприятия по вопросам снижения неравенства по темам: доступности льгот для уязвимых слоев населения, субсидирования заработных плат, оценке доступности для всех слоев населения социального и пенсионного обеспечения, эффективности реализации политики занятости.

Во Франции ВОА проводил аудиторские мероприятия по тематикам: реализация прав различных групп населения по вопросам жилищного обеспечения, эффективность политики противодействия образовательному неравенству (вопросы доступа к образовательным услугам детей иммигрантов), вопросы равного доступа к рынку труда (возможная дискриминация в процессе трудоустройства для отдельных слоев населения).

Изучение сайта ВОА Австралии (<https://www.anao.gov.au>) показало, что в исследуемом вопросу у него имеется опыт проведения аудита программ поддержки регионального развития, аудита эффективности налогообложения физлиц, аудита системы трудоустройства, оценки пенсионной поддержки граждан, анализ охвата профессиональным образованием

В отчетах по аудиту ВОА Финляндии интересен опыт проведения аудиторских мероприятий по темам: «Содействие росту и конкурентоспособности деловой жизни регионов»; «Реформа профессионального образования», где представлен опыт аудита эффективности системы профессионального образования как «социального лифта» в уменьшении неравенства; а также «Передача поддержки основного дохода Kela: важность оценки последствий реализации при подготовке закона» - аудит реформ в сфере социального обеспечения, призванных укрепить равенство, повысить эффективность оказания социальной помощи и увеличить число лиц, обращающихся за социальной помощью.

В качестве примера проведения аудита реализации ЦУР как комплексного мероприятия можно привести опыт Национального контрольно-ревизионного управления Финляндии, которое провело в 2019 году аудит содействия устойчивому развитию [7]. Цель данного аудита заключалась в том, чтобы изучить работу правительства по содействию устойчивому развитию и предоставить информацию об оценке усилий правительства в содействие устойчивому развитию (как правительство планирует, направляет, контролирует и проводит мониторинг реализации ЦУР).

Пreamble. В Финляндии под эгидой канцелярии премьер-министра создана всеобъемлющая система мониторинга и оценки устойчивого развития и отчетности по нему. Для мониторинга устойчивого развития были созданы две системы показателей, содействие устойчивому развитию оценивалось внутренними и внешними оценщиками, а результаты оценки были опубликованы открыто. Между информацией и процессами подготовки политики все еще существует слабая связь, что создает проблемы в работе по мониторингу, оценке и отчетности по ЦУР. Правительство Финляндии отчиталось перед парламентом об устойчивом развитии в годовых отчетах правительства за 2017 и 2018 годы и в приложениях к ним.

Вопросы аудита касались оценки данных отчетов правительства и были сформулированы таким образом:

- были ли оценены и детализированы при подготовке отчета затраты центральных органов, связанные с содействием устойчивому развитию?
- разработало ли Правительство свою деятельность в соответствии с принципами политики, изложенными в отчете?
- как отдельные министерства учитывают Цели устойчивого развития в своей деятельности?
- действуют ли адекватные процедуры мониторинга, оценки и отчетности по реализации Целей устойчивого развития?

Выводы аудита. В ходе аудита проводился экспертный опрос сотрудников 11 министерств. Интересен тот факт, что опрошенные ответили, что им трудно отделить и определить бюджетные ассигнования, направленные на борьбу с дискриминацией, обеспечение равенства и повышение компетентности. Наиболее распространенная причина заключалась в том, что вопросы недопущения дискриминации и равенства, в частности, имеют отношение к широкому спектру деятельности органов центрального правительства, а это означает, что выделяемые на них ассигнования нелегко отделить от других расходов (например, от операционных расходов госорганов). Опрошенные заявили, что необходимо четко определить критерии отнесения решаемых вопросов к

сфере недискриминации, равенства и компетентности. Например, может ли относиться к этой сфере финансирование системы образования в целом или только часть? Может ли относиться к конкретным ассигнованиям, выделяемым на продвижение равноправия затраты по продвижению прогрессивного налогообложения?

Согласно аудиторскому отчету, опрошенные отметили, что министерства реализовали большинство действий, перечисленных в главе правительственного доклада об устойчивом развитии «Принципы политики». Однако эксперты подчеркнули, что некоторые действия были реализованы лишь частично из-за расплывчатого описания политики или из-за того, что ответственность за реализацию не определена четко.

Были выделены факторы, способствовавшие и препятствующие успешному осуществлению 36 действий в реализацию ЦУР, представленных в правительственном отчете (рисунок 2).

Так, например, реализации мероприятий по устойчивому развитию способствовало то, что в отчете перечислялось множество таких мероприятий, которые уже были начаты или реализация которых уже одобрена Правительством или в рамках программ ответственных за них министерств. По сути, некоторые действия по ЦУР можно считать уставными базовыми задачами задействованных министерств. Многие действия также были включены в правительственную программу премьер-министра Сипиля. Проведенные экспертные интервью с представителями министерств подтвердили эту точку зрения: многие государственные служащие заявили, что они сами подготовили некоторые меры правительственной программы.

По препятствующим факторам: многие из действий описаны в отчете расплывчато и могут быть интерпретированы по-разному, или цели, которые, как ожидается, будут достигнуты с их помощью, остаются неясными. Например, в отчете присутствуют такие расплывчатые формы, как «будет продвигаться», «будет развиваться», «будет обращено внимание» или «будет выяснено».

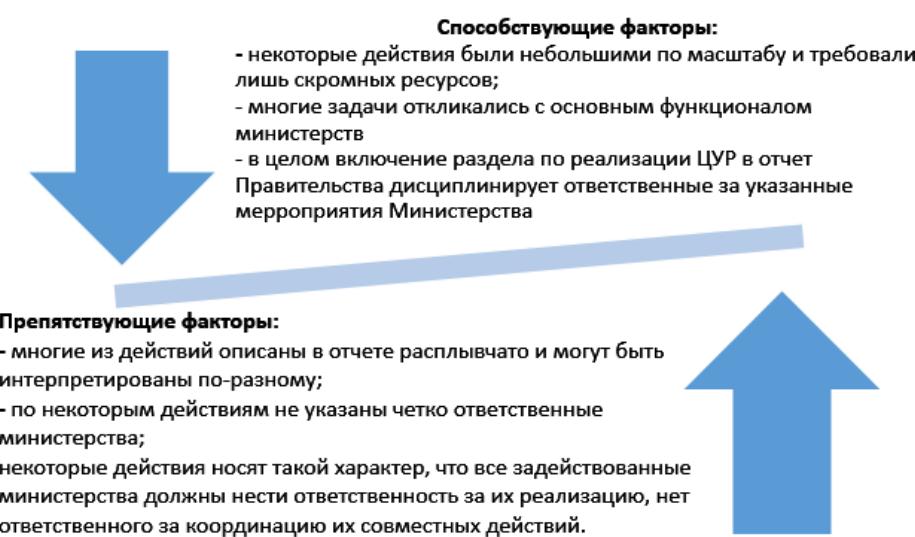


Рисунок 2. Анализ факторов, которые способствуют или препятствуют реализации действий

Правительства в поддержку ЦУР (из отчета ВАО Финляндии)

Источник: составлено авторами

В аудиторском отчете ВАО были представлены рекомендации следующего характера:

1. Канцелярия премьер-министра и другие министерства должны рассмотреть и представить расходы, понесенные центральным правительством на реализацию действий, способствующих устойчивому развитию, а также оценить более широкие экономические последствия от действий Правительства при разработке политики устойчивого развития.

2. Если цель состоит в том, чтобы содержание политики было более жестко ориентировано на устойчивое развитие, министерства должны систематически анализировать, соответствует ли их деятельность устойчивому развитию.

3. Правительству следует разъяснить роль национальных целей и задач, изложенных в отчете правительства, как факторов, содействующих реализации ЦУР.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

4. Канцелярии премьер-министра следует усилить анализ действий правительства по содействию устойчивому развитию и сообщать о них в каждом годовом отчете правительства.

Опыт Бразилии в проведении аудита реализации ЦУР, примечателен тем, что наряду с целью оценить наличие структур управления в Федеральном правительстве для реализации «Повестки дня на период до 2030 года» - в целом, поставлена, в частности, задача по оцениванию усилий Правительства по реализации в Бразилии ЦУР 2.4 «Устойчивые системы производства продуктов питания». В связи с вышеупомянутой задачей государственными аудиторами было подробно проанализировано управление налоговыми льготами, предоставляемым на пестициды в Бразилии. В рамках этой ЦУР 2.4 были выявлены фрагментация, дублирование, дублирование и пробелы во взаимосвязях между политиками с упором на налоговые льготы, предоставляемые импорту, производству и продаже пестицидов; что повлияет на намерение штата способствовать переходу сельского хозяйства к более устойчивым системам производства продуктов питания.

В ходе аудита ВОА Бразилии – ТСУ были использованы следующие методы аудита, которые подробно описаны в приложении к аудиторскому отчету [8]: Шкала оценки управления ЦУР и радар ЦУР, анализ фрагментации, дублирования, дублирования и пробелов в политике, онлайн-опрос, а также официальные запросы и интервью.

Реализуя рекомендации аудиторского отчета ТСУ, основанные на анализе, проведенном аудиторской группой, федеральное правительство Бразилии сможет действовать более скоординированным, синергичным и системным образом, снижая риски по фрагментированным, дублирующим или перекрывающимся действиям, может бороться с неэффективным использование государственных ресурсов. Кроме того, ожидается, что правительство сможет улучшить сплоченность государственных органов и согласованность многих государственных политик, чтобы они могли быть более эффективными и приносить лучшие результаты обществу.

Рекомендации аудита в Бразилии в основном касаются всей системы мер содействия реализации ЦУР:

- дальнейшей национализации показателей и индикаторов ЦУР, долгосрочного планированию деятельности координирующего органа Национальной комиссии по целям устойчивого развития ради обеспечения непрерывности процесса реализации ЦУР;

- создания механизмов для координации инициатив, направленных на повышение осведомленности о Плане по реализации ЦУР, чтобы избежать дублирования и фрагментирования задач;

- организации процесса разработки будущих добровольных национальных обзоров Бразилии, определив мероприятия, сроки, ответственные органы и информационные потоки, чтобы стимулировать систематический и непрерывный мониторинг, а также сквозную оценку государственной политики;

- разработке предложений по механизмам комплексного предотвращения и управления рисками и определения обязанностей государственных органов с целью выявления и управления сквозными рисками государственной политики, такими как, среди прочего, фрагментация, дублирование, дублирование и пробелы;

- разработки стратегию реализации национального комплексного мониторинга ЦУР и оценки государственной политики Бразилии.

В то же время в аудиторском отчете представлены отдельно рекомендации по цели 2.4: возложить на орган исполнительной власти ответственность за надзор за налоговыми льготами на деятельность по импорту, производству и реализации пестицидов; способствовать дезагрегированию и раскрытию данных о налоговых льготах, связанных с пестицидами и другими статьями, составляющими налоговые расходы «Основные продовольственные льготы» в Отчете о налоговых расходах (DGT) в целях повышения прозрачности информации о федеральных налоговых льготах; оценка возможностей, экономической, социальной и экологической целесообразности использования пестицидов с учетом уровня их токсичности для здоровья человека и потенциальной опасности для окружающей среды, в том числе, для использования в качестве критериев при определении ставок налога на ввоз, производство и реализацию пестицидов.

■ Заключение

В целом, анализ опыта стран в проведении аудитов реализации ЦУР (с более подробным описанием опыта Финляндии и Бразилии) показал, что методологическое обеспечение таких видов

аудита уже имеется (например, модель аудита ISAM от IDI, методические указания региональных отделений ИНТОСАИ по аудиту ЦУР). К тому же имеется наработанный опыт других стран по проведению разных видов аудита – как проверки готовности национальных правительств к реализации ЦУР, так и проведения аудита эффективности деятельности государственных органов в контексте ЦУР (комплекса целей или отдельной цели). Есть определенные наработки в проведении аудиторских мероприятий с разной структурой организации (пятиэтапные и семиэтапные), с разной формулировкой вопросов и критериев аудита, с учетом национальных особенностей и включением дополнительных аспектов (например, анализа институциональной среды – по опыту Бразилии) к имеющимся трем аспектам анализа (экономический, социальный и экологический). Также при анализе опыта ВОА зарубежных стран можно использовать методологические и аналитические наработки для проведения аудита реализации ЦУР 10 «Снижение неравенства» из аудиторских отчетов по смежным темам, которые касаются аудита эффективности политик, направленных на инклюзивное развитие (рассмотрены тематики отчетов ВОА США, Канады, Франции, Австралии и Финляндии).

В казахстанской практике возможно внедрить аудит реализации ЦУР для оценки усилий правительенного и неправительственного сектора в ходе внедрения принципов и индикаторов Целей устойчивого развития в систему государственного стратегического планирования, для оценки наличия и степени развития систем отчета, отчетности и мониторинга достижений по отдельным ЦУР и в целом в глобальных рейтингах по реализации ЦУР.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Цели устойчивого развития – Википедия (wikipedia.org)
2. ИНТОСАИ и ООН – ЦУР// <https://www.intosai.org/ru/focus-areas/intosai-un-sdgs>
3. ЦУР – ВОА и региональные организации //<https://www.intosai.org/ru/focus-areas/intosai-un-sdgs/sais-a-regions>
4. Ванькович И.М. Исследование зарубежного опыта осуществления аудита готовности систем государственного управления к реализации ЦУР.// Управленческий учет- 2022. - № 11-2 – с. 374-383 - <https://www.uprav-uchet.ru/index.php/journal/article/view/2703/1936>
5. Auditing Preparedness for Implementation of Sustainable Development Goals. // <https://www.idi.no/elibrary/relevant-sais/auditing-sustainable-development-goals-programme/1373-auditing-preparedness-for-implementation-of-sustainable-development-goals-guidance-for-supreme-audit-institutions-version-1/file>
6. Модель аудита ЦУР Инициативы развития ИНТОСАИ (ISAM) - <https://intosairussia.org/images/docs/ISAM-IDI-SDG-audit-model.pdf>
7. Performance audit report «Promoting sustainable development» Finland_2019 - https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/focus_areas/SDG_atlas_reports/Finland/Finland_2019_E_prep_FuRep.pdf
8. Coordinated audit on the preparedness of the Latin American governments for implementing the Sustainable development goals <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E6916EE310169A18E93370430>

REFERENCES:

1. Celi ustojchivogo razvitiya – Vikipedija (wikipedia.org)
2. INTOSAI i OON – CUR// <https://www.intosai.org/ru/focus-areas/intosai-un-sdgs>
3. CUR – ВОА и региональные организации //<https://www.intosai.org/ru/focus-areas/intosai-un-sdgs/sais-a-regions>
4. Van'kovich I.M. Issledovanie zarubezhnogo opyta osushhestvlenija audita gotovnosti sistem gosudarstvennogo upravlenija k realizacii CUR.// Upravlencheskij uchet- 2022. - № 11-2 – s. 374-383 - <https://www.uprav-uchet.ru/index.php/journal/article/view/2703/1936>
5. Auditing Preparedness for Implementation of Sustainable Development Goals. // <https://www.idi.no/elibrary/relevant-sais/auditing-sustainable-development-goals-programme/1373-auditing-preparedness-for-implementation-of-sustainable-development-goals-guidance-for-supreme-audit-institutions-version-1/file>
6. Model' audita CUR Iniciativy razvitiya INTOSAI (ISAM) - <https://intosairussia.org/images/docs/ISAM-IDI-SDG-audit-model.pdf>
7. Performance audit report «Promoting sustainable development» Finland_2019 - https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/focus_areas/SDG_atlas_reports/Finland/Finland_2019_E_prep_FuRep.pdf
8. Coordinated audit on the preparedness of the Latin American governments for implementing the Sustainable development goals <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E6916EE310169A18E93370430>

FOREIGN EXPERIENCE IN CONDUCTING AN AUDIT OF THE EFFECTIVENESS OF THE POLICY FOR THE IMPLEMENTATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

Nurlanova M.M*

LLP «Center for analytical research and evaluation»
Astana, Kazakhstan
E-mail: umarken@mail.ru

Ermakhanov E.B.

LLP «Center for analytical research and evaluation»
Astana, Kazakhstan
E-mail: e_ermahanov@mail.ru

Abstract: the article discusses foreign experience in the field of assessing the implementation of the Sustainable Development Goals (SDGs) by governments around the world, as well as the experience of auditing the effectiveness of the implementation of individual SDGs, and specifically SDG 10 “Reducing inequality within and between countries.” In Kazakhstan, an audit of the implementation of the Sustainable Development Goals has not been carried out, but in the near future, as the principles of sustainable development advance into the national system of strategic planning and management, it will be necessary to assess the Government’s efforts in this area and progress in achieving individual SDGs, including through state audit on this issue. We can distinguish two types of audit of the implementation of the SDGs at various stages of the introduction of the SDGs into the national agenda: 1) audit of the readiness of the country’s public administration system to implement the SDGs and the compliance of national goals with the Sustainable Development Goals; 2) audit of the effectiveness of achieving the SDGs (all Goals in a complex or prioritizing the assessment of the implementation of a separate SDG).

The article also examines the efforts of INTOSAI, the INTOSAI Development Initiative (IDI), the INTOSAI Knowledge Sharing Committee (KSC) and other partners to provide methodological support to SAIs to conduct high-quality SDG audits. Examples of audits of SDG implementation based on the experience of SAIs in Finland and Brazil are also analyzed, with a description of the goals, issues, audit findings and recommendations of auditors for the Governments of the countries.

By auditing nationally agreed SDG targets, SAIs can review how national governments are actively promoting the principle of “Leaving No One Behind” for sustainable development. Moreover, the audit of the implementation of measures on SDG 10 - to reduce inequality - directly correlates with the implementation of this principle of inclusiveness. As part of this article, the websites of SAIs of countries are analyzed for the presence in their audit reports of publications in the field of auditing public policy measures to reduce inequality in its various dimensions and representations (income inequality, educational inequality, gender inequality, inequality in housing, etc.).

In the course of studying the materials of audits of the implementation of the SDGs, the factors that contributed to and hindered the successful implementation of government actions in the implementation of the SDGs were systematized, as well as the criteria for assessing the mechanism for monitoring, reporting and control over the implementation of the SDGs.

Keywords: Sustainable Development Goals, SDG implementation audit, economic inequality, foreign experience, policies to reduce inequality.

ТҮРАҚТЫ ДАМУ МАҚСАТТАРЫН ЖҰЗЕГЕ АСЫРУ САЯСАТЫ ТИІМДІЛІГІНІҢ АУДИТІН ӨТКІЗУДЕГІ ШЕТЕЛДІК ТӘЖІРИБЕ

Нұрланова М.М.*

«Зерттеулер, талдау және тиімділікті бағалау орталығы» ЖШС
Астана қ., Қазақстан
E-mail: umarken@mail.ru

Ермаканов Е.Б.

«Зерттеулер, талдау және тиімділікті бағалау орталығы» ЖШС
Астана қ., Қазақстан
E-mail: e_ermahanov@mail.ru

Аңдатпа: Мақалада дүние жүзіндегі үкіметтердің Тұрақты даму мақсаттарын (ТДМ) іске асыруын бағалау саласындағы шетелдік тәжірибе, сондай-ақ жеке ТДМ жүзеге асыру тиімділігіне аудит жүргізу тәжірибесі, аман айтқанда, ТДМ 10 «Елдер ішіндегі және арасындағы теңсіздікті азайту». Қазақстанда Тұрақты даму мақсаттарының орындалуына аудит жүргізілген жоқ, бірақ таяу болашақта тұрақты даму қағидаттарының стратегиялық жоспарлау мен басқарудың ұлттық жүйесіне енүіне байланысты Үкіметтің осы саладағы күш-жігерін бағалау және жеке ТДМ-га қол жеткізудең ілгерілеуін қадағалау мемлекеттік аудит арқылы да жүзеге асырылуы тиісті. ТДМ-ны ұлттық құн тәртібіне енгізуін әртүрлі кезеңдерінде ТДМ-ның орындалуы аудитінің екі түрін бөліп көрсетуге болады: 1) елдің мемлекеттік басқару жүйесінің ТДМ-ны іске асыруға дайындығына және ұлттық мақсаттардың тұрақты даму мақсаттарына сәйкестігіне аудит; 2) ТДМ-на қол жеткізу тиімділігінің аудиті (кешенедегі барлық ТДМ-тар немесе жеке ТДМ-ның іске асырылуын бағалау басымдықтарын ескере).

Мақалада сонымен қатар INTOSAI, INTOSAI Даму бастамасы (IDI), INTOSAI Біліммен алмасу комитеті (KSC) және басқа серіктестердің ТДМ-га жоғары сапалы аудиттерін жүргізу үшін әдістемелік қолдау көрсету бойынша іс-әрекеттері қарастырылады. Сондай-ақ, аудит мақсаттары, сұрақтары, аудиторлық қорытындылары және елдердің үкіметтері үшін аудиторлардың ұсыныстарын сипаттай отырып, Финляндия мен Бразилиядагы жоғары аудиторлық органдардың тәжірибесіне негізделген ТДМ-арды іске асыру аудиттерінің мысалдары талданған.

Ұлттық деңгейде келісілген ТДМ-га аудит жүргізе отырып, жоғары аудиторлық органдар тұрақты даму үшін ұлттық үкіметтердің «Ешкімді артта қалдырмау» қағидасын қалай белсенді түрде ілгерілететінін тексереп алады. Сонымен қатар, ТДМ 10 – теңсіздікті төмендету бойынша шаралардың орындалуына аудит осы инклузивтілік қагидатын жүзеге асырумен тікелей байланысты. Осы баптың шеңберінде елдердің жоғары аудиторлық органдарының веб-сайттарында аудиторлық есептерінде теңсіздіктің әртурлі олушемдері мен көріністеріне байланысты ақпараттар жарияланған (табыс теңсіздігі, білім берудегі теңсіздік, гендерлік теңсіздік, тұрғын үйдегі теңсіздік және т.б.).

Мақалада ТМД жүзеге асыру аудиттерінің матерцилдарын зерделеу барысында ТМД-ны іске асырудагы мемлекеттік іс-қимылдарды сәтті жүзеге асыруга ықпал еткен және кедергі көлтірген факторлар, сондай-ақ ТДМ орындалуы бойынша есеп беру және бақылау, мониторинг жүргізу тетіктерін бағалау критерийлері жүйеленеді.

Түйін сөздер: Тұрақты даму мақсаттары, ТДМ жүзеге асыру аудиті, экономикалық теңсіздік, шетелдік тәжірибе, теңсіздікті азайту саясатын бағалау.