

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2022.88.97.052

Роль Международной организации высших органов финансового аудита (ИНТОСАИ) в развитии национальных систем финансового контроля

Пономарев Олег Владимирович

Старший преподаватель,
кафедра конституционного и административного права,
Юридическая школа,
Дальневосточный федеральный университет,
690922, Российская Федерация, Владивосток, о. Русский, п. Аякс, 10;
e-mail: rectorat@dvfu.ru

Степанова Анна Сергеевна

Студент,
Юридическая школа,
Дальневосточный федеральный университет,
690922, Российская Федерация, Владивосток, о. Русский, п. Аякс, 10;
e-mail: stepanova.aserg@students.dvfu.ru

Балдина Виктория Вячеславовна

Студент,
Юридическая школа,
Дальневосточный федеральный университет,
690922, Российская Федерация, Владивосток, о. Русский, п. Аякс, 10;
e-mail: baldina.vv@students.dvfu.ru

Аннотация

В данной работе авторами проанализирована роль ИНТОСАИ в совершенствовании работы национальных высших органов финансового контроля. Проанализировав структуру ИНТОСАИ и декларируемые ей цели деятельности, авторы приходят к выводу о том, что сетевая структура организации, которая при осуществлении своей деятельности опирается прежде всего на свои региональные подразделения, позволяет ИНТОСАИ наиболее эффективно оказывать влияние на развитие финансового контроля в разных уголках мира. Также авторы остановились на анализе инструментов по совершенствованию деятельности национальных высших органов финансового контроля. Так, ими были проанализированы некоторые положения Лимской и Мексиканской деклараций и Международных стандартов для высших органов аудита. Более того, авторы подробно остановились на деятельности ИНТОСАИ в период председательства Счетной палаты Российской Федерации в 2019-2022 годах. Ими были положительно оценены инициативы российской стороны по цифровизации инфраструктуры финансового

контроля и инициативы в рамках адаптации деятельности ИНТОСАИ и национальных систем финансового контроля к условиям пандемии COVID-19. В заключении авторы приходят к выводу о том, что нынешняя структура ИНТОСАИ и главные направления и методы ее деятельности наиболее полно отвечают развитию национальных систем финансового контроля разных стран мира.

Для цитирования в научных исследованиях

Пономарев О.В., Степанова А.С., Балдина В.В. Роль Международной организации высших органов финансового аудита (ИНТОСАИ) в развитии национальных систем финансового контроля // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 10А. С. 760-768. DOI: 10.34670/AR.2022.88.97.052

Ключевые слова

ИНТОСАИ, финансовый контроль, высшие органы финансового контроля, Лимская декларация, Московская декларация, принципы финансового контроля.

Введение

Условия современного мира, в котором экономическая интеграция государств, специализация их экономик и взаимозависимость в торговой и финансовой сферах не являются чем-то удивительным, предъявляют все более жесткие требования к прозрачности финансовых операций и нормативно-правовой базе, на основе которой осуществляется финансовый контроль. В силу этого представляется крайне актуальным изучение и совершенствование международного финансового контроля, объектом контроля которого являются национальные и международные организации, участвующие в трансграничных финансовых операциях.

Главной международной организацией в области международного финансового контроля является ИНТОСАИ. ИНТОСАИ – это независимая, неполитическая и неправительственная организация, которая была создана в качестве постоянного учреждения для обмена идеями и опытом в сфере международного аудита между высшими аудиторскими учреждениями государств-членов организации¹. Принципами ИНТОСАИ, ценность которых всегда демонстрировалась, всегда были равенство всех членов и их добровольное участие в работе ИНТОСАИ применяет эти принципы независимо от правовой базы и организационной структуры каждого члена. Он способен развивать государственный контроль на постоянной и глобальной основе в соответствии с международно признанные стандарты аудита, поскольку они вытекают из концепций государственного контроля, разработанных его членами, стандартов и руководящих принципов, а также углубленной подготовки в этой области.

Достаточно интересна структура ИНТОСАИ. Ее высшим органом является Конгресс членов, который собирается раз в три года. Работа комиссий и рабочих групп в период между Конгрессами организуется Управляющим советом. Генеральный секретариат оказывает содействие Руководящему совету и комитетам в выполнении их функций и организует

¹ ИНТОСАИ: официальный сайт. -URL: <https://www.intosai.org/>

практическую деятельность организации. Генеральным секретариатом руководит председатель Австрийской счетной палаты в качестве Генерального секретаря ИНТОСАИ². Постоянный финансовый и административный комитет и директор по стратегическому планированию ИНТОСАИ также базируются в Вене. Также в структуре ИНТОСАИ можно выделить региональные группы (EUROSAI, действует в Европе; АФРОСАИ; действует в Африке и т.д.) и постоянно действующие комитеты: Комитет по профессиональным стандартам, Комитет по наращиванию потенциала, Комитет по обмену знаниями; Комитет по политике, финансам и администрации.

Стоит упомянуть о достижениях комитетов ИНТОСАИ и их рабочих групп, которые внесли значительный вклад в успех ИНТОСАИ, успех деятельности ИНТОСАИ в рамках ежегодного тренинга ИНТОСАИ, организованного Секретариатом в сотрудничестве с ООН, и успех Симпозиум Организации Объединенных Наций устанавливая международно приемлемые стандарты и руководящие принципы функционирования ВОФК, ИНТОСАИ в конечном итоге вносит значительный вклад в демократическое развитие наций, укрепление парламентов, усиление подотчетности правительств и наилучшее использование государственных средств исполнительной властью на благо граждан³.

Основная часть

Из структуры организации можно сделать следующие выводы:

а) Наименования, функции и фактическая деятельность комитетов показывают, что целью ИНТОСАИ является прежде всего координация органов финансового контроля государств-членов и обмен профессиональными знаниями и необходимой для эффективного контроля трансграничных финансовых операций;

б) Упор ИНТОСАИ на деятельность через региональные группы и их координацию намекает на некую сетевую структуру организации, что, на наш взгляд, является крайне позитивным решением в силу разного уровня правового и экономического развития государств в зависимости от региона и в силу обычной схожести проблем государств в отдельно взятых регионах.

ИНТОСАИ действует как зонтичная организация для сообщества внешнего государственного финансового контроля. Это обеспечивает основу для ВОФК по содействию развитию и передаче знаний, совершенствованию государственного аудита во всем мире и повышению профессионального потенциала, авторитета и влияния ВОФК государств-членов. Ключевые решения организации согласовываются каждые три года на Международном конгрессе высших органов аудита ИНТОСАИ. Стратегический план имеет четыре основные цели или направления работы:

- а) профессиональные стандарты;
- б) обмен знаниями;
- в) развитие потенциала;

² Там же

³ INTOSAI Capacity Building Committee, (2010). How to Increase the Use and Impact of Audit Reports: A Guide.

г) образцовая международная организация.

Правовую основу деятельности ИНТОСАИ составляют два ключевых документа, которые определяют, что подразумевается под независимыми высшими органами финансового контроля. Первый документ, принятый в 1977 году и известный как Лимская декларация, определяет принцип независимости государственного аудита в методологическом и профессиональном плане⁴. Вторым документом, известным как Мексиканская декларация, была принята 30 лет спустя, в 2007 году. Мексиканская декларация определяет требования к независимым ВОФК в более конкретных терминах, определяя восемь основных принципов, лежащих в основе независимости внешнего государственного аудита, а именно⁵:

- Наличие соответствующих и эффективных конституциональных (уставных) юридических рамок и положений по применению этих рамок «де-факто»;
- Независимость главы и членов ВОФК (коллегиальных институтов), включая гарантии относительно срока пребывания в должности и правовой иммунитет при нормальном выполнении своих обязанностей;
- Достаточно широкий мандат и полная самостоятельность в принятии решений при выполнении функций ВОФК;
- Неограниченный доступ к информации;
- Право и обязанность отчитываться о проделанной работе;
- Свобода принятия решений о содержании и сроках отчетов по результатам проверок, а также об их опубликовании и распространении;
- Наличие эффективных механизмов следования рекомендациям ВОФК;
- Финансовая и управленческая административная автономия и наличие соответствующих человеческих, материальных и денежных ресурсов.

Кроме того, в ноябре 2010 года ИНТОСАИ одобрила пакет стандартов высокого качества – Международные стандарты для высших органов аудита или ISSAIs, которые декларируют стандарты аудита частного сектора⁶. Внедрение этих стандартов является серьезной проблемой в силу слабой развитости как частного сектора во многих государствах-членах, так в силу отсутствия у работников ВОФК этих стран необходимых профессиональных знаний. Вероятно, потребуются значительные усилия со стороны ИНТОСАИ для того, чтобы ВОФК всех государств-членов смогли интегрировать их в свою систему финансового контроля. Однако после внедрения они должны существенно повысить качество аудита государственного сектора.

Как уже ранее упоминалось нами, главными направлениями деятельности ИНТОСАИ являются координация деятельности национальных высших органов финансового контроля, установление для них рекомендованных стандартов деятельности и поддержка путем предоставления финансирования и обмена профессиональными знаниями путем специальных программ. Данные направления деятельности реализуются прежде всего через региональные

⁴ INTOSAI, (1977). Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts. URL: www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration.

⁵ INTOSAI (2007). Mexico Declaration on SAI Independence. URL: www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration

⁶ ISSAI: официальный сайт. URL: <https://www.issai.org/>

группы.

На базе региональных групп ИНТОСАИ действуют комитеты по наращиванию потенциала, которые называются либо комитетами по обучению, либо комитетами по институциональному укреплению. Эти комитеты обычно проводят мастер-классы для старшего персонала высших органов финансового контроля (далее ВОФК) и краткие учебные курсы для сотрудников, привлеченных из их региона⁷.

Эти региональные организации часто получают финансирование и поддержку от отдельных партнеров по развитию и некоторых ВОФК, которые располагают собственными средствами для мероприятий по развитию потенциала⁸. Например, AFROSAI [Al-Saabary, Al-Saady, 2012] получает финансирование от нидерландской и шведской ВОФК и Всемирного банка, который реализует обширную программу регионального обучения и поддержки.

Также Комитет по наращиванию потенциала ИНТОСАИ регулярно выпускаются руководств. Так, в одном из первых Руководств по наращиванию потенциала ВОФК, описываются ключевые вопросы, которые ВОФК должны учитывать при разработке планов. Среди таких вопросов указываются необходимость повышения навыков технического персонала, создание современных вспомогательных служб прежде всего в ИТ-сфере, сосредоточение на обеспечении результативности работы ВОФК путем установления прочных связей с парламентом, со средствами массовой информации, с организациями гражданского общества и другими партнерами. Целью данных руководств является создание для национальных высших органов финансового контроля четких «дорожных карт», в соответствии с которыми, используя наиболее успешные практики своих зарубежных коллег, они могли бы совершенствовать проводимые ими процедуры финансового контроля с позиции повышения уровня прозрачности и эффективности.

Кроме того, ИНТОСАИ создала IDI – International Development Initiative (Международная инициатива по развитию)⁹. IDI является подразделением INTOSAI по развитию потенциала и нацелено на укрепление институционального потенциала ВОФК в развивающихся странах посредством решений основных проблем в осуществлении финансового контроля в соответствии с целями устойчивого развития. IDI работает на многосторонней основе в каждом из регионов INTOSAI и на межрегиональной основе, чтобы осуществлять эффективные программы развития.

В 2010 году партнеры по развитию и INTOSAI подписали меморандум о взаимопонимании по координации и надзору за увеличением поддержки ВОФК. Был сформирован руководящий комитет и создан секретариат, базирующийся в Норвегии. Глобальный анализ потребностей ВОФК в области развития и выявленных пробелов в финансировании был подготовлен в качестве ключевого вклада в будущую поддержку ВОФК в странах-членах ИНТОСАИ.

В сентябре 2019 года в Москве состоялся XXIII Конгресс ИНТОСАИ. Помимо того, что столь знаковое событие состоялось в Москве, для России оно было примечательно еще и тем, что на том Конгрессе начался трехлетний срок председательства Счетной палаты РФ в

⁷ INTOSAI Capacity Building Committee, (2007), Building Capacity in Supreme Audit Institutions: A guide.

⁸ Там же

⁹ INTOSAI Capacity Building Committee, (2010). Introducing Professional Qualifications for Audit Staff

ИНТОСАИ. Комментируя начало председательство РФ в организации, глава Счетной палаты РФ Алексей Леонидович Кудрин отметил следующее: «Мы должны быть готовы к новым вызовам времени. Общество по-прежнему ждет от нас эффективной работы, достоверных отчетов и непредвзятых данных. Если общество поддерживает высокую конкурентоспособность государства в мире, то его интересует, как конкретно и на что расходуются государственные средства» [Цегоев, www].

На том же XXIII Конгрессе ИНТОСАИ была принята Московская декларация ИНТОСАИ, в которой были отражены следующие ключевые цели финансового контроля будущего¹⁰:

- «содействие более эффективной прозрачной и информативной подотчетности правительства за результат;
- развитие стратегического подхода к проведению аудита для достижения национальных целей и приоритетов;
- предоставление рекомендаций правительству по важным и стратегическим вопросам государственного управления;
- продвижение принципа доступности и открытости данных, открытости исходного кода и алгоритмов;
- использование аналитики данных в аудиторской работе;
- поощрение культуры экспериментального мышления;
- управление системными рисками в сфере государственного управления;
- подготовка аудиторов будущего;
- поиск способов решения проблемы инклюзивности;
- налаживание эффективного взаимодействия с объектами аудита и расширение сотрудничества с академическим сообществом и обществом в целом».

Трехлетний период председательства Счетной палаты РФ в ИНТОСАИ как раз и был ознаменован достижением именно этих целей финансового контроля. Главным бременем, павшим на плечи высших органов финансового контроля в 2019-2022 годах, безусловно стала пандемия COVID-19, которая явила собой проверку на прочность как для принципов и стандартов финансового контроля ИНТОСАИ, так и для национальных систем финансового контроля [Кудрин, www].

Так, по инициативе Счетной палаты РФ в лице ее главы Алексея Кудрина в рамках ИНТОСАИ была создана Экспертная группа по борьбе с последствиями пандемии COVID-19. В задачи этой группы вошли обсуждение наилучших практик борьбы с COVID-19 и поиск эффективных решений по адаптации национальных систем финансового контроля к условиям пандемии. Опыт работы данной экспертной группы был отражен в Рекомендациях Управляющему совету ИНТОСАИ по повышению эффективности работы ВОФК. Также по инициативе Счетной палаты РФ в сентябре 2020 года был организован марафон-опрос с целью понять то, с какими трудностями сталкиваются национальные системы финансового контроля в условиях пандемии COVID-19.

Двумя связанными между собой красными нитями председательства Российской Федерации

¹⁰ Московская декларация ИНТОСАИ (принята по итогам XXIII съезда ИНТОСАИ, сентябрь 2019 года)

в ИНТОСАИ стали:

а) разработка рекомендаций и платформ по цифровизации инфраструктуры для финансового контроля, которая, в частности, касается работы с большими данными, и обмен знаниями между ВОФК всего мира в области работы с цифровыми технологиями;

б) Возможность обмена знаниями и опытами между ВОФК стран всего мира. Так, в развитии данного направления 2021 год был ознаменован созданием по инициативе Алексея Кудрина Цифрового университета для сообществ ИНТОСАИ. Это международная онлайн-платформа, которая собирает лучшие образовательные материалы и практики в области финансового аудита ведущих международных организаций и компаний и высших органов финансового контроля. Цель создания данной платформы – помочь развить навыки, необходимые для подготовки «аудиторов будущего».

Заключение

Таким образом, можно сделать вывод о том, что ИНТОСАИ безусловно является важным звеном системы финансового контроля на международном уровне. Нам представляется, что позиционирование себя ИНТОСАИ как некоего координатора, как некоего просветителя в области знаний об эффективном, прозрачном и качественном финансовом контроле, существующего на основе сетевой модели, которое действительно объединяет все мировое сообщество ВОФК, является наиболее эффективной и целесообразной моделью «вмешательства» международного сообщества в дела национальных высших органов финансового контроля. Именно такой должна быть международная организация: использующей «мягкой силы», а не потуги принуждать государства своей воле «жесткой силой»; организующей обмен опытом, знаниями и лучшими практиками высших органов финансового контроля стран всего мира, а не насаждающей «универсальные» принципы и стандарты финансового контроля, выработанных представителями западной мысли; координирующей, а не управляющей.

Библиография

1. Al-Saabary I., Al-Saady H. Effect of INTOSAI standards on the accounting system-proposed framework. Kufa, 2012. 396 p.
2. INTOSAI. URL: <https://www.intosai.org/>
3. INTOSAI Capacity Building Committee. Building Capacity in Supreme Audit Institutions: A guide. 2007.
4. INTOSAI Capacity Building Committee. How to Increase the Use and Impact of Audit Reports: A Guide. 2010.
5. INTOSAI Capacity Building Committee. Introducing Professional Qualifications for Audit Staff. 2010.
6. INTOSAI. Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts. 1977. URL: www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration
7. INTOSAI. Mexico Declaration on SAI Independence. 2007. URL: www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration
8. ISSAI. URL: <https://www.issai.org/>
9. Кудрин А.Л. Председательство Счетной палаты РФ в ИНТОСАИ: подводим предварительные итоги. URL: <https://ach.gov.ru/intosai-president/predsedatelstvo-schetnoy-palaty-rf-v-intosai-predvaritelnye-itogi>
10. Московская декларация ИНТОСАИ (принята по итогам XXIII съезда ИНТОСАИ, сентябрь 2019 года).
11. Цегоев В. «Общество ждет от нас эффективной работы»: Россия возглавила Международную организацию высших органов финконтроля. URL: <https://russian.rt.com/business/article/671627-kongress-intosai-kudrin>

The role of the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) in the development of national financial control systems

Oleg V. Ponomarev

Senior Lecturer,
Department of Constitutional and Administrative Law,
School of Law,
Far Eastern Federal University,
690922, 10, Ajax, Russky Island, Vladivostok, Russian Federation;
e-mail: rectorat@dvfu.ru

Anna S. Stepanova

Graduate Student,
School of Law,
Far Eastern Federal University,
690922, 10, Ajax, Russky Island, Vladivostok, Russian Federation;
e-mail: stepanova.aserg@students.dvfu.ru

Viktoriya V. Baldina

Graduate Student,
School of Law,
Far Eastern Federal University,
690922, 10, Ajax, Russky Island, Vladivostok, Russian Federation;
e-mail: baldina.vv@students.dvfu.ru

Abstract

In this paper, the authors analyzed the role of INTOSAI in improving the work of the national supreme financial control bodies. After analyzing INTOSAI's structure and the declared goals of its activities, the authors come to the conclusion that the network structure of the organization, which relies primarily on its regional divisions in carrying out its activities, allows INTOSAI to most effectively influence the development of financial control in different parts of the world. The authors also focused on the analysis of tools for improving the activities of the national supreme financial control bodies. Thus, they analyzed some provisions of the Lima and Mexican Declarations and International Standards for Supreme Audit Institutions. Moreover, the authors elaborated on the activities of INTOSAI during the chairmanship of the Accounts Chamber of the Russian Federation in 2019-2022. They positively assessed the initiatives of the Russian side to digitalize the financial control infrastructure and initiatives within the framework of adapting the activities of INTOSAI and national financial control systems to the conditions of the COVID-19 pandemic. In conclusion, the authors come to the conclusion that the current structure of INTOSAI and the main directions and methods of its activities most fully correspond to the development of national financial control systems in different countries of the world.

For citation

Ponomarev O.V., Stepanova A.S., Baldina V.V. (2022) Rol' Mezhdunarodnoi organizatsii vysshikh organov finansovogo audita (INTOSAI) v razvitii natsional'nykh sistem finansovogo kontrolya [The role of the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) in the development of national financial control systems]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (10A), pp. 760-768. DOI: 10.34670/AR.2022.88.97.052

Keywords

INTOSAI, financial control, supreme financial control bodies, Lima Declaration, Moscow Declaration, principles of financial control.

References

1. Al-Saabary I., Al-Saady H. (2012) Effect of INTOSAI standards on the accounting system-proposed framework. Kufa.
2. (2007) INTOSAI Capacity Building Committee. Building Capacity in Supreme Audit Institutions: A guide.
3. (2010) INTOSAI Capacity Building Committee. How to Increase the Use and Impact of Audit Reports: A Guide.
4. (2010) INTOSAI Capacity Building Committee. Introducing Professional Qualifications for Audit Staff.
5. (1977) INTOSAI. Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts. Available at: www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration [Accessed 12/12/2022]
6. (2007) INTOSAI. Mexico Declaration on SAI Independence. Available at: www.intosai.org/en/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration [Accessed 12/12/2022]
7. INTOSAI. Available at: <https://www.intosai.org/> [Accessed 12/12/2022]
8. ISSAI. Available at: <https://www.issai.org/> [Accessed 12/12/2022]
9. Kudrin A.L. Predsedatel'stvo Schetnoi palaty RF v INTOSAI: podvodim predvaritel'nye itogi [Chairmanship of the Accounts Chamber of the Russian Federation in INTOSAI: summarizing the preliminary results]. Available at: <https://ach.gov.ru/intosai-president/predsedatelstvo-schetnoy-palaty-rf-v-intosai-predvaritelnye-itogi> [Accessed 12/12/2022]
10. Moskovskaya deklaratsiya INTOSAI (prinyata po itogam XXIII s"ezda INTOSAI, sentyabr' 2019 goda) [Moscow Declaration of INTOSAI (adopted following the XXIII INTOSAI Congress, September 2019)].
11. Tsegoev V. «Obshchestvo zhdet ot nas effektivnoi raboty»: Rossiya vozglavila Mezhdunarodnuyu organizatsiyu vysshikh organov finkontrolya [“Society expects effective work from us”: Russia headed the International Organization of Supreme Financial Control Institutions]. Available at: <https://russian.rt.com/business/article/671627-kongress-intosai-kudrin> [Accessed 12/12/2022]