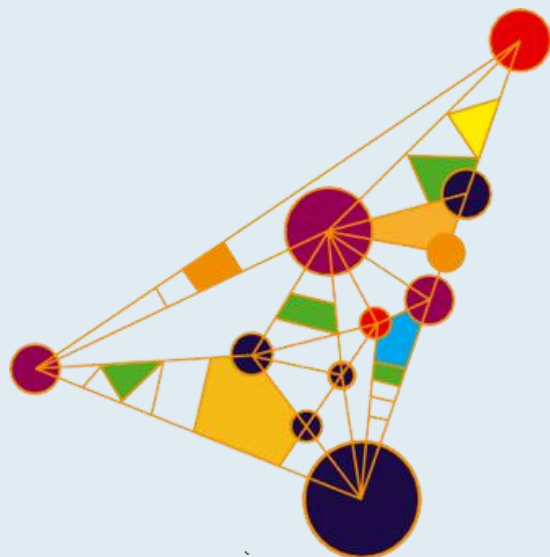




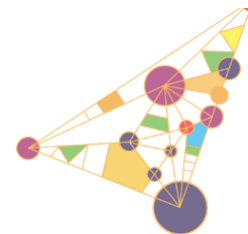
# XXIII КОНГРЕСС ИНТОСАИ 2019

25 – 27 сентября 2019 года

# МОСКОВСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ



**Москва**  
Сентябрь 2019 года



## ВСТУПЛЕНИЕ

В соответствии с миссией ИНТОСАИ по постоянному развитию государственного аудита и повышению потенциала высших органов аудита (ВОА), в продолжение прошлых обсуждений XXIII Конгресс ИНТОСАИ нацелен на обеспечение постоянной актуальности ВОА как институтов, имеющих высокую ценность для общества.

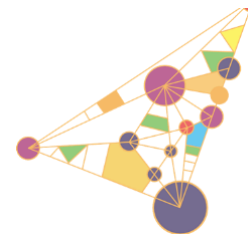
XXIII Конгресс ИНТОСАИ был посвящен обсуждению того, как каждый ВОА может способствовать развитию государственного аудита в эпоху быстрых технологических изменений, чтобы оставаться отвечающим требованиям общества институтом, а также приносить пользу обществу, осуществляя независимый внешний надзор за достижением согласованных на национальном уровне целей, включая Цели устойчивого развития (ЦУР).

Настоящая Декларация фокусируется на основных выводах XXIII Конгресса ИНТОСАИ, а также обозначает ключевые области, где возможен прогресс в рамках деятельности ИНТОСАИ.

Чтобы приносить пользу обществу, ВОА и ИНТОСАИ должны применять новые методы и подходы, а также использовать все возможности для решения возникающих проблем. ВОА должны реагировать на возникающие национальные и глобальные вызовы и на изменения практик государственного управления.

Фундаментальные изменения в государственном аудите и государственной политике во всем мире сформировали новый контекст и новые ожидания от работы ВОА. Эти изменения включают в себя: (а) принятие Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (Повестки 2030) и ЦУР всеми странами-членами Организации Объединенных Наций; (б) революцию в области данных; (с) принятие Системы профессиональных документов ИНТОСАИ (IFPP) и (d) ожидания и обязательства, вытекающие из стандарта ISSAI-P 12: «Ценность и значение ВОА – влияние на жизнь граждан». Эти обстоятельства требуют от нас нового качества аудиторской работы, передовых подходов к аудиту и дальнейшего переосмысления своей роли в подотчетности правительства.

Несмотря на то, что ВОА различаются по своим возможностям, условиям работы и полномочиям, все они сталкиваются со схожими вызовами. Как ответить на запрос общества на эффективное и результативное управление государственными ресурсами? Как справиться со сложностью государственного управления, необходимого для достижения согласованных на национальном уровне целей, выполнения программ, реализации политик и стратегий? Каким образом ВОА могут справиться с изменениями, вызванными революцией в области данных и цифровизацией?



Постоянно ускоряющееся накопление объемов данных и скорость технологических и коммуникационных изменений представляют собой как вызовы, так и возможности для повышения качества государственного аудита, повышения его эффективности и укрепления его стратегической направленности, что ведет к росту значимости работы ВОА для всех и повышению доверия к общественным институтам во всем мире.

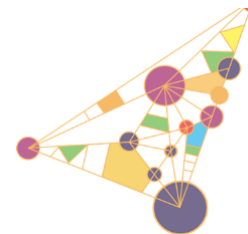
Не существует универсального рецепта гибкости, эффективности, актуальности и независимости для ВОА как институтов, приносящим пользу для общества. ВОА продолжают проводить финансовый аудит, аудит соответствия и аудит эффективности в рамках своих полномочий. ВОА осуществляют аудиторскую деятельность в соответствии с этими полномочиями и ожиданиями заинтересованных сторон. Тем не менее, в рамках этих полномочий и условий своей деятельности, ВОА при поддержке ИНТОСАИ могут сфокусироваться на 10 возможных направлениях развития.

Имеющиеся рабочие органы и инициативы ИНТОСАИ хорошо зарекомендовали себя в решении возникающих проблем и использовании новых возможностей для развития. Эти направления деятельности продолжают оставаться неотъемлемой частью механизма ИНТОСАИ в будущем при определении и решении задач, приоритетов и планов организации.

#### **Члены Международной организации высших органов аудита (ИНТОСАИ),**

встретившись в Москве 25-27 сентября 2019 года,

- признавая Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, принятую Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 25 сентября 2015 года, и Резолюцию Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций A/RES/69/228 «Содействие обеспечению и повышению эффективности, подотчетности, результативности и прозрачности государственного управления путем укрепления Высших Органов Аудита»,
- подтверждая намерение, изложенное в принятой в Декларации Абу-Даби, внести значимый независимый аудиторский вклад в реализацию Повестки 2030,
- признавая независимость ВОА в качестве основополагающего условия для укрепления подотчетности, прозрачности, качественного управления, рационального использования государственных средств и, в конечном итоге, повышения ценности ВОА для общества в соответствии со ISSAI-P 12 и Стратегическим планом ИНТОСАИ на 2017-2022 годы,
- применяя Систему профессиональных документов ИНТОСАИ,



провозгласили, что будущие направления развития государственного аудита зависят от твердой приверженности ВОА и ИНТОСАИ:

- I. I. обеспечению независимого внешнего надзора за достижением согласованных на национальном уровне целей, в том числе ЦУР;
- II. эффективному использованию возможностей технологического прогресса;
- III. усилению значимости работы ВОА для повышения подотчетности и прозрачности государственного управления,

договорились о следующем<sup>1</sup>.

#### ОБЕСПЕЧЕНИЕ НЕЗАВИСИМОГО ВНЕШНЕГО НАДЗОРА ЗА ДОСТИЖЕНИЕМ СОГЛАСОВАННЫХ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ ЦЕЛЕЙ, В ТОМ ЧИСЛЕ СВЯЗАННЫХ С ЦУР

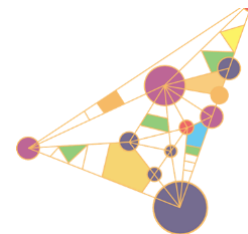
1. ВОА призываются содействовать более эффективной, прозрачной и информативной подотчетности за результат, принимая во внимание сложность и комплексность действий правительства, необходимых для достижения национальных приоритетов и ЦУР.
2. ВОА призываются развивать стратегический подход к государственному аудиту, чтобы поддержать достижение национальных приоритетов и ЦУР.
3. ВОА могут повысить ценность государственного аудита, расширяя практику предоставления основанных на результатах аудита рекомендаций по важным и стратегическим вопросам государственного управления.

#### ЭФФЕКТИВНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО ПРОГРЕССА

4. ВОА могут содействовать продвижению принципов доступности и открытости данных, открытости исходного кода и алгоритмов.
5. ВОА могут стремиться наиболее эффективно использовать аналитику данных в аудиторской работе, включая планирование такого аудита, создание квалифицированных команд для аналитики данных, а также внедрение новых методов в практику государственного аудита.

---

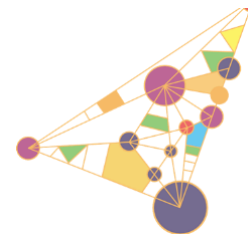
<sup>1</sup> Пояснения к направлениям развития государственного аудита подробно изложены в приложении



## УСИЛЕНИЕ ЗНАЧИМОСТИ РАБОТЫ ВОА

6. ВОА могут поощрять культуру экспериментального мышления для стимулирования инноваций и развития.
7. ВОА могут включить в сферу своего внимания (а) выявление областей риска, имеющих национальное и международное значение, и повышение осведомленности об этих рисках; (б) управление системными рисками в сфере государственного управления в дополнение к операционным, организационным и другим рискам отдельных организаций и ведомств.
8. ВОА призываются растить аудиторов будущего, которые могут использовать аналитику данных, искусственный интеллект, передовые качественные методы, выступать в качестве стратегических игроков, источников уникального опыта, агентов инноваций и умения заглянуть в будущее.
9. ВОА следует находить при проведении аудита новые способы решения проблем инклюзивности – ключевого пункта Повестки 2030 с ее принципом «не оставлять никого в стороне» и других стратегий и программ развития.
10. ВОА могут усилить свою значимость своей работы для общества путем обеспечения эффективного взаимодействия с объектами аудита и расширения сотрудничества и коммуникации с академическим сообществом и обществом в целом.

Для реализации этого видения необходимы приверженность ему со стороны каждого ВОА, а также поддержка со стороны всех органов ИНТОСАИ, таких как целевые комитеты, рабочие органы, региональные организации, IDI, Международный журнал государственного аудита, Секретариат. Особую роль в сохранении значения работы ВОА для общества продолжит играть многостороннее и двустороннее сотрудничество между ВОА.



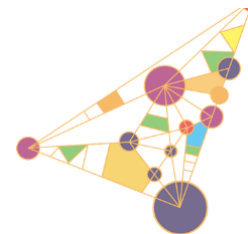
## ПРИЛОЖЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О НАПРАВЛЕНИЯХ БУДУЩЕГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА

### ОБЕСПЕЧЕНИЕ НЕЗАВИСИМОГО ВНЕШНЕГО НАДЗОРА ЗА ДОСТИЖЕНИЕМ СОГЛАСОВАННЫХ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ ЦЕЛЕЙ, В ТОМ ЧИСЛЕ СВЯЗАННЫХ С ЦУР

**1. ВОА призываются содействовать более эффективной, прозрачной и информативной подотчетности за результат, принимая во внимание сложность и комплексность действий правительства, необходимых для достижения национальных приоритетов и ЦУР.**

#### *Ключевые положения*

- Достижение новых глобальных и национальных целей требует государственного управления по результатам для обеспечения подотчетности правительства перед парламентом и общественностью.
- ВОА призываются содействовать развитию подотчетности, основанной на профессиональной ответственности, доверии и сбалансированном подходе к оценке результатов. Подотчетность за результаты сложнее в реализации на практике, и в государственных органах пока еще только осваиваются навыки бюджетирования на основе результатов и формирования нефинансовых показателей эффективности.
- ВОА могут обратить особое внимание на этап разработки государственных программ и политик, на котором формируется связь между программами и политиками и показателями конечных результатов.
- При необходимости ВОА могут сосредоточиться на оценке конечных эффектов при аудите реализации отдельных программ или деятельности отдельных органов государственной власти.
- В соответствии с принципом общегосударственного (whole-of-government) подхода к аудиту, ВОА могут обращать особое внимание на действия на разных уровнях государства и их согласованность с ключевыми показателями (муниципальными, региональными и национальными показателями, связанными с ЦУР).



## **2. ВОА призываются развивать стратегический подход к государственному аудиту, чтобы поддержать достижение национальных приоритетов и ЦУР.**

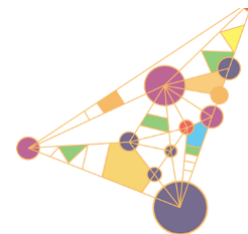
### *Ключевые положения*

- ИНТОСАИ планирует поддерживать ВОА в их важной работе, связанной с реализацией Повестки 2030, и тем самым помогать менять жизнь граждан к лучшему в соответствии с ISSAI-P 12.
- Национальные цели и ЦУР не могут быть достигнуты без совместных усилий отдельных органов государственной власти, различных уровней правительства и общества.
- ВОА призываются рассмотреть роль *стратегического помощника* в процессах государственного управления и при этом сохранять свою независимую позицию. Независимость, уникальный взгляд на бюджетный цикл и накопленные знания ВОА могут способствовать достижению долгосрочных национальных целей.
- Все ВОА в рамках своих полномочий могут способствовать достижению национальных целей, содействуя дальнейшему развитию стратегического подхода к государственному аудиту. Это подразумевает, среди прочего: (1) проведение комплекса аудиторских проверок, нацеленных на оценку способности правительства достигать поставленных целей; (2) оценку зрелости системы стратегического управления (постановки целей, увязки стратегий с национальными целями, «обратной связи» и надлежащего контроля на основе полученных результатов).
- ВОА могут оценивать эффективность взаимодействия различных уровней правительства, оценивать синергию между различными государственными программами, политиками и стратегиями. ВОА имеют хорошие возможности для оценки согласованности государственной политики и для фокуса на сквозных темах и проблемах, пронизывающих весь сектор государственного управления.

## **3. ВОА могут повысить ценность государственного аудита, расширяя практику предоставления основанных на результатах аудита рекомендаций по важным и стратегическим вопросам государственного управления.**

### *Ключевые положения*

- Предоставляя рекомендации по итогам аудита, ВОА могут реализовывать консультативную функцию без угрозы для независимости ВОА и не вмешиваясь в задачи управления объектом аудита и его повседневную деятельность.



- Консультативная деятельность ВОА может проводиться в соответствии с ключевыми положениями Пекинской декларации и принципами Лимской и Мексиканской деклараций (ISSAI-P 1, ISSAI-P-10), а также способствовать их продвижению.
- ВОА должны защищать свою независимость, избегая вмешиваться в процессы принятия решений, разработку программ и политик, операционные задачи. При этом ВОА, предоставляя необходимые рекомендации, могут повлиять на разрешение стратегических, комплексных и чувствительных проблем.
- Рекомендации должны опираться на объективные данные и результаты аудита, соответствовать независимым полномочиям, уникальным накопленным знаниям и профессиональному суждению ВОА.
- Неаудиторские продукты, способствующие распространению экспертных знаний и наилучших практик, могут повысить значение ВОА для общества в продвижении принципов надлежащего управления.

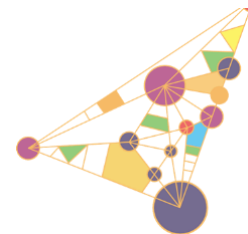
#### ЭФФЕКТИВНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО ПРОГРЕССА

#### **4. ВОА могут содействовать продвижению принципов доступности и открытости данных, открытости исходного кода и алгоритмов.**

##### *Ключевые положения*

- Все больше данных, генерируемых государством, публикуется в открытом формате. Открытость данных создает новую информационную среду для каждого и способствует повышению прозрачности и подотчетности государства.
- ВОА могут играть важную роль в распространении знаний о преимуществах открытости государственных данных. ВОА могут отстаивать принципы доступности и открытости государственных данных, если этому не препятствуют вопросы конфиденциальности.
- ВОА могут содействовать продвижению принципа открытости автоматизированных систем принятия решений, используемых государственными органами, на основе открытого исходного кода и открытых данных.
- ВОА должны содействовать обсуждению публикации результатов работы ВОА в формате открытых данных.

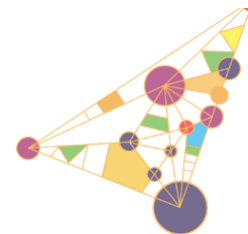




**5. ВОА могут стремиться наиболее эффективно использовать аналитику данных в аудиторской работе, включая планирование такого аудита, создание квалифицированных команд для аналитики данных, а также внедрение новых методов в практику государственного аудита.**

*Ключевые положения*

- Использование аналитики данных в рамках ВОА является необходимой инновацией, позволяющей использовать данные как ресурс повышения эффективности, подотчетности, результативности и прозрачности государственного управления.
- Уникальное положение ВОА в государственном секторе дает возможность собирать большие объемы данных объектов аудита. Использование методов анализа больших данных в процессе аудита позволяет ВОА:
  - обобщать данные, полученные от различных ведомств, отраслей, уровней государственного управления и регионов, чтобы находить решения для общегосударственных (whole-of-government) проблем;
  - сочетать выездные, удаленные и комбинированные методы получения данных, чтобы обеспечить регулярное обновление данных и проводить в режиме реального времени мониторинг ключевых проблем и основных областей риска.
- ВОА могут проводить анализ больших данных на предварительном этапе аудита. Это сократит время полевой работы, позволит проводить регулярный мониторинг.
- ВОА могут выиграть от расширения научных исследований и методологической работы для надежных и строгих исследовательских методов. ВОА также могут вовлекать научные организации в проведение совместных исследований.
- Укрепляя сотрудничество между ВОА и международными организациями, ИНТОСАИ может обобщать опыт и знания в области аудита больших данных, разрабатывать соответствующие руководящие принципы и аналитические отчеты, а также содействовать развитию потенциала по проведению аудита на основе больших данных.



## УСИЛЕНИЕ ВЛИЯНИЯ ВОА

### **6. ВОА могут поощрять культуру экспериментального мышления для стимулирования инноваций и развития.**

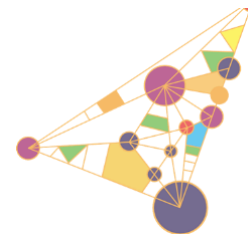
#### *Ключевые положения*

- ВОА могут подавать пример, повышая свой инновационный и экспериментальный потенциал и включая этапы тестирования гипотез, оценки результатов и обучения в отдельные области своей работы. Экспериментальный подход в ВОА может ускорить извлечение уроков и развитие потенциала через систематическое формулирование, проверку гипотез и выявление пробелов в знаниях.
- ВОА могут способствовать более эффективному использованию обществом экспериментальных знаний и широкому внедрению экспериментальных подходов при реализации государственных программ, стратегий и политик.
- Экспериментальные подходы в государственной политике направлены на поиск инновационных способов достижения результатов. ВОА могут поддерживать использование экспериментальных подходов в целях решения сложных вопросов и получения лучших результатов. Определение того, «что работает» и «что не работает» в государственной политике позволяет понять, насколько эффективны меры правительства.

### **7. ВОА могут включить в сферу своего внимания (а) выявление областей риска, имеющих национальное и международное значение, и повышение осведомленности об этих рисках; (б) управление системными рисками в сфере государственного управления в дополнение к операционным, организационным и другим рискам отдельных организаций и ведомств.**

#### *Ключевые положения*

- ВОА должны проводить анализ целей правительства, выявлять существенные и системные риски недостижения целей, предоставлять рекомендации о том, как снизить влияние рисков.
- ВОА могут формировать группы по стратегическому форсайту, публиковать продукты на основе предиктивного анализа в целях объединения результатов аудиторской и неаудиторской деятельности.
- ВОА должны продолжать принимать решения на основе программ управления рисками для выявления аудиторских рисков и снижения вероятности исключения релевантных тем из программ аудита.
- Управление рисками должно быть регулярной практикой в деятельности ВОА.



**8. ВОА призываются растить аудиторов будущего, которые могут использовать аналитику данных, искусственный интеллект, передовые качественные методы, выступать в качестве стратегических игроков, источников уникального опыта, агентов инноваций и умения заглянуть в будущее.**

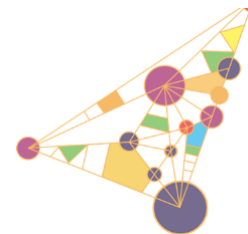
*Ключевые положения*

- ВОА должны содействовать профессионализации аудита. Компетенции и навыки аудиторов являются основным активом ВОА.
- Изменения среды и ожиданий заинтересованных сторон формируют требования к профессиональным навыкам аудиторов ВОА:
  - стратегическое мышление – анализ достижимости целей проектов, экспериментальное мышление, умение выявлять причинно-следственные связи, ориентация на результат, прогнозирование и форсайт, стратегическое планирование, умение расставлять приоритеты;
  - аналитика данных – работа с массивами и базами данных, визуализация и представление комплексных данных;
  - личностные навыки – эффективная коммуникация, эмоциональный интеллект, выстраивание и поддержание доверия на основе профессионализма, лидерство и умение выстраивать консенсус.
- Для усиления аналитического потенциала ВОА могут создавать аналитические подразделения для решения отдельных проблем (например, выявления и управления рисками, оценки программ и т.д.).

**9. ВОА следует находить при проведении аудита новые способы решения проблем инклюзивности – ключевого пункта Повестки 2030 с ее принципом «не оставлять никого в стороне» и других стратегий и программ развития.**

*Ключевые положения*

- ВОА могут использовать свой разносторонний опыт и экспертизу, чтобы содействовать качественному государственному управлению и инклюзивности в социально значимых сферах, связанных с ЦУР (окружающая среда, образование, здравоохранение, гендерное равенство и т.д.).
- ВОА могут содействовать принципу «никто не должен остаться позади», проводя аудиторские проверки на соответствие принципам гендерного равенства и инклюзивности. При этом важно согласовать значение гендерного равенства и инклюзивности в национальном контексте и пояснить их влияние на реализацию Повестки 2030.



- ВОА могут проводить аудит эффективности для оценки подготовленности национальных статистических систем к проведению мониторинга достижения национальных целей и ЦУР.
- ВОА могут оценивать инклюзивность в рамках анализа механизмов достижения национальных целей, формирования показателей программ и проектов, а также реализации проектов и программ, нацеленных на конкретные цели устойчивого развития согласованные на национальном уровне цели.

**10. ВОА могут усилить свою значимость своей работы для общества путем обеспечения эффективного взаимодействия с объектами аудита и расширения сотрудничества и коммуникации с академическим сообществом и обществом в целом.**

*Ключевые положения*

- Взаимодействие с объектами аудита имеет решающее значение для пояснения и уточнения рекомендаций ВОА и содействия их выполнению.
- Эффективное взаимодействие с заинтересованными сторонами повысит возможности ВОА по выявлению и анализу тем, представляющих национальный интерес, что позволит содействовать принятию обоснованных решений в отношении государственных программ, проектов или отдельных мероприятий.
- ВОА могут расширять контакты с экспертным и академическим сообществами – ценными источниками актуальной информации и результатов доказательного анализа. ВОА должны постоянно развивать свои методологические подходы.
- ВОА могут привлекать граждан к проведению государственного аудита через краудсорсинг решений, проведение семинаров, конкурсов, встреч по анализу данных и т.д. Вовлечение граждан укрепляет доверие со стороны общества, позволяет концентрировать усилия на решении конкретных задач, стимулирует поиск инновационных решений общественно значимых задач.