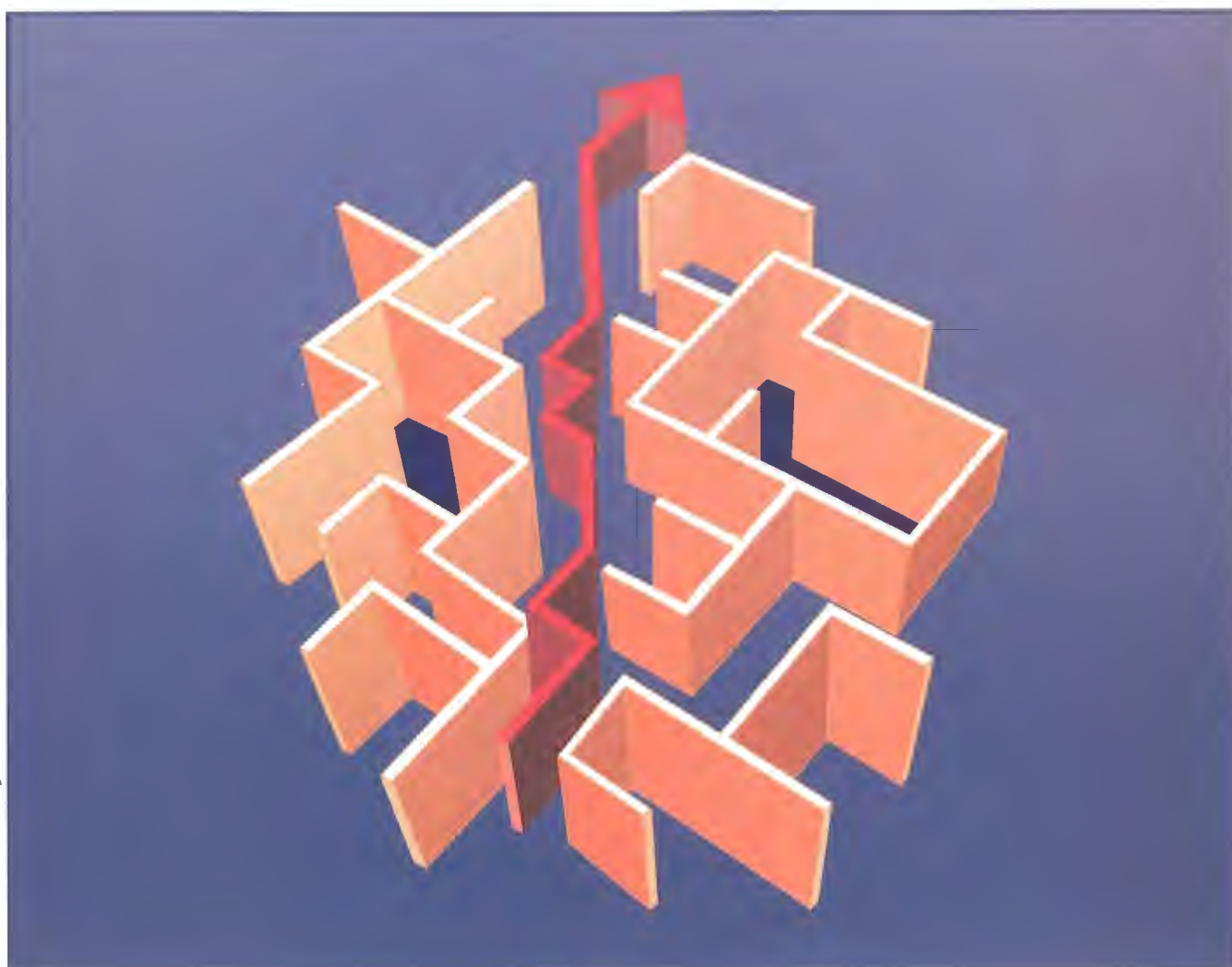




№ 2

1995

Европейская Организация Высших Органов Финансового Контроля



Новости EUROSAI

**Европейская Счетная Палата представляет Годовой Отчет
за 1994 год и Первую Декларацию Достоверности**

**Проверка выполнения задач по защите окружающей Среды
в государственном секторе**

Содержание

1 ОТ РЕДАКЦИИ

ИНФОРМАЦИЯ

НОВОСТИ EUROSAT

- 2 Новые члены
- 2 Список Высших Органов финансового Контроля
- 3 Деятельность EUROSAT

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

- 4 Новый Председатель Европейской Счетной Палаты
- 5 Новые члены Высшего Европейского Органа финансового Контроля
- 6 Европейская Счетная Палата представляет Годовой Отчет за 1994 год и свою первую Декларацию Достоверности
- 7 Расширение состава Европейской Счетной Палаты до 15 членов
- 8 Специальные доклады по вопросам городской окружающей среды и механизму финансовой координации
- 9 Межправительственная конференция 1996 года
- 10 STABEX
- 10 Радужный прием новым представителям-посредникам

ОТЧЕТЫ И ИССЛЕДОВАНИЯ

- 11 **ПРЕДСТАВЛЯЕМ ВЫСШНИЕ ОРГАНЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ЕВРОПЫ: ВЫСШИЙ ОРГАН ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**
Любомир Воленек, Президент Высшего Органа финансового Контроля Чешской Республики
- 14 **ВЫСШНИЕ ОРГАНЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ — ЕДИНЕНИЕ, ПЕСМОТРЯ НА НЕСХОДСТВО**
Профессор д-р Иоан Богдан, Председатель Счетной Палаты Румынии
- 16 **СИСТЕМА ВНЕШНЕГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**
Эгберт Кальтенбах, Член-советник Федеральной Счетной Палаты Германии
- 21 **ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ**
Дэйвид Девар, Бывший помощник Генерального Аудитора Государственной Фининспекции Соединенного Королевства Великобритании
- 27 **УЧРЕЖДЕНИЕ СЛУЖБЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В КАЧЕСТВЕ ВЫСШЕГО ОРГАНА ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ — НЕОБХОДИМЫЙ ЭЛЕМЕНТ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ В РЕСПУБЛИКЕ АЛБАНИЯ**
Блерим Села, Председатель Службы Государственного контроля Албании
- 30 **ВЛИЯНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ ГЕРМАНИИ НА ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ**
Д-р Гедда Чаше, Председатель Федеральной Счетной Палаты Германии
- 34 **СЧЕТНАЯ ПАЛАТА И КОНТРОЛЬ МУНИЦИПАЛЬ**
Д-р Франц Фидлер, Президент Высшего Органа финансового Контроля Австрии

Секретариат EUROSAT (Европейской Организации Высших Органов финансового Контроля) ежегодно публикует, в соответствии с решением Организации, журнал EUROSAT. В данный журнал входит совершенствование приемов и методов государственного финансового контроля, а также информирование о деятельности Организации.

Выражаемые в журнале мысли и мнения отражают точку зрения редакции и лиц, выступающих в нем со своими статьями, и могут, следовательно, не совпадать с точкой зрения или политикой Организации.

Редакция журнала приглашает всех желающих присылать свои статьи, доклады и информационные заметки в редакционный отдел по следующему адресу: Tribunal de Cuentas, Secretaría de EUROSAT, Fuencarral, 81, 28004-Madrid, España.

На указанный выше адрес можно также адресовать любую корреспонденцию, относящуюся к журналу.

Журнал высылается Президентам всех европейских Высших Органов финансового Контроля, участвующих в деятельности EUROSAT.

Журнал EUROSAT готовят к печати и издают Милагрос Гарсия Креспо, Генеральный Секретарь EUROSAT, а также Мари-Луис Мартин, Виктор Мантека, Херонимо Эрнандес, Тереза Гарсия, Артуро Родригес и Татьяна Дроздова. Техническую редакцию и дизайн журнала осуществляет фирма DiScript. Журнал печатается на предприятии Infoprint. Журнал EUROSAT напечатан на экологически безвредной меловой бумаге. Не имеет хлорных испарений. Вес: 110 гр/м². Самоуничтожается под воздействием солнечного света. После обработки может быть вторично использовано.

Printed in Spain - Напечатано в Испании

От редакции

В ноябре 1995 года Организация Высших Органов финансового Контроля отпраздновала пятилетие своего существования.

В связи с этим юбилеем мне бы хотелось выразить со страниц нашего журнала благодарность всем тем лицам и организациям, благодаря которым сделалось возможным это событие: пятая годовщина Учредительной Конференции EUROSAT.

Утвердилась Региональная Группа Европы в рамках INTOSAT. Уже пройден большой путь. В начале его — обязательство, которое мы вместе приняли в момент создания EUROSAT и к которому присоединились в эти годы многие организации. Это — обязательство способствовать деятельности государственного сектора. На учредительной сессии нашей организации присутствовала 31 делегация, сегодня в ней 39 стран-членов. EUROSAT, следовательно, живой развивающийся организм, пользующийся признанием и поддержкой стран европейского региона.

Мы должны использовать все находящиеся в наших руках средства с тем, чтобы наша Организация, еще молодая, но уже сплоченная, продолжала служить форумом для диалога, сосуществования, обмена опытом и информацией, сотрудничества и взаимного обогащения. Ценнейшим инструментом в достижении этих целей может послужить журнал EUROSAT.

Нам довелось жить в захватывающий момент истории: мы являемся свидетелями и участниками создания Новой Европы. Данный, третий, выпуск журнала EUROSAT является отражением этого процесса. Предлагаемые статьи знакомят с многообразием структурных форм, функций и компетенций Высших Органов финансового Контроля европейских стран.

Кроме сведений о вновь вступивших членах и информации о деятельности Организации, этот номер журнала содержит раздел, посвященный Европейскому Союзу. Включен также отдел, знакомящий с характерными особенностями Высших Органов финансового Контроля стран Европы и который, надеемся, будет продолжен в следующих выпусках. Этот раздел открывается статьей, посвященной Высшему Органу финансового Контроля Чешской Республики, следующему Президенту EUROSAT. В этом номере публикуются также шесть статей, подготовленных представителями Румынии, Германии, Великобритании, Албании и Австрии.

В заключение хочу сослаться на проведение III Конгресса EUROSAT этого, 1996-го, года. На этом совещании высшего органа нашей Организации будут сформулированы задачи на следующее трехлетие.

Милагрос Гарсия Креспо, Генеральный Секретарь EUROSAT.
Председатель Счетной Палаты Испании.



Новости EUROSAI

НОВЫЕ ЧЛЕНЫ

- На XI Совещании Руководящего Комитета EUROSAI (Веленце, ноябрь 1994 г.) Секретариату было поручено выяснить ситуацию Ватикана и Лихтенштейна в смысле их членства в EUROSAI. По окончании действий, предпринятых в этом отношении Секретариатом, было выяснено, что Ватикан не является членом EUROSAI, а Лихтенштейн им является.
- XI Совещание Руководящего Комитета EUROSAI одобрило вступление двух новых членов: Высших Контрольных Органов Словении и Молдавии.

- На XII Совещании Руководящего Комитета EUROSAI (Варшава, май 1995 г.) в Организацию была принята Латвия.

- Высший Орган финансового Контроля Хорватии подал заявление о приеме в EUROSAI в октябре 1995 года. Заявление было принято к сведению на заседании Руководящего Комитета, проведенного в феврале 1996 года в Швеции.

Далее приводится список стран-членов EUROSAI:

СПИСОК ВЫСШИХ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ



2

- 1 АВСТРИЯ
- 2 АЛБАНИЯ
- 3 БЕЛОРУССИЯ
- 4 БЕЛЬГИЯ
- 5 БОЛГАРИЯ
- 6 ВЕНГРИЯ
- 7 ГЕРМАНИЯ
- 8 ГОЛЛАНДИЯ
- 9 ГРЕЦИЯ
- 10 ГРУЗИЯ
- 11 ДАНИЯ
- 12 ЕВРОПЕЙСКОЕ СООБЩЕСТВО
- 13 ИРЛАНДИЯ
- 14 ИСЛАНДИЯ
- 15 ИСПАНИЯ
- 16 ИТАЛИЯ
- 17 КИПР
- 18 ЛАТВИЯ
- 19 ЛИТВА
- 20 ЛИХТЕНШТЕЙН
- 21 ЛЮКСЕМБУРГ
- 22 МАЛЬТА
- 23 МОЛДАВИЯ
- 24 МОНАКО
- 25 НОРВЕГИЯ

- 26 ПОЛЬША
- 27 ПОРТУГАЛИЯ
- 28 РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
- 29 РУМЫНИЯ
- 30 СЛОВАЦКАЯ РЕСПУБЛИКА
- 31 СЛОВЕНИЯ
- 32 СОЕДИНЕННОЕ КОРОЛЕВСТВО
- 33 ТУРЦИЯ
- 34 ФИНЛЯНДИЯ
- 35 ФРАНЦИЯ
- 36 ЧЕШСКАЯ РЕСПУБЛИКА
- 37 ШВЕЙЦАРИЯ
- 38 ШВЕЦИЯ
- 39 ЭСТОНИЯ

ХОРВАТИЯ: В октябре 1995 года Секретариатом была получена просьба о вступлении в EUROSAI ВОФК Хорватии. Данное заявление было рассмотрено на XII Совещании Руководящего Комитета, проведенного в феврале 1996 года. Было принято решение о принятии в члены Организации ВОФК Хорватии (акты заседания будут представлены на утверждение на следующем заседании Руководящего Комитета).

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ EUROSАI

Далее предлагается резюме мероприятий, организованных EUROSАI, за период начиная со II-го Конгресса, проведенного в Стокгольме (Швеция) с 14 по 17 июня 1993 года.

Совещания Руководящего Комитета:

Были проведены в Палермо (Италия) в 1993 г.; в Веленце (Венгрия) в 1994 г.; в Варшаве (Польша) в 1995 г.; в Эстерсунде (Швеция) в 1996 г.

Семинары:

* Семинар «Фискальный контроль приватизации». Проведен в Варшаве (Польша) 10-12 мая 1995 года.

* Семинар «Счетные Палаты, юрисдикция, Внутренний контроль и средства массовой информации». Проведен в Нептун (Румыния) 4-7 сентября 1995 г.

Координирующая деятельность Секретариата:

* Издание и рассылка положений Устава EUROSАI, подвергшихся изменениям на II Конгрессе.

* Рассылка членам EUROSАI нормативных документов вновь вступивших ВОФК.

* Рассылка всем членам Организации информации, находящейся в распоряжении Банка Данных, относительно законодательства и документации стран-членов.

* Визит в Секретариат INTOSАI в августе 1995 г.

* Рассылка первого номера Журнала EUROSАI за 1993-1994 годы.

* Запуск в производство второго номера Журнала EUROSАI, содержащего информацию за 1995 год.



3



Семинар EUROSАI «Фискальный контроль приватизации», проведенный в Варшаве (Польша) в мае 1995 года.

Европейский Союз

НОВЫЙ ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ЕВРОПЕЙСКОЙ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

По окончании мандата г-на Андре Мидделхук в качестве Председателя Европейской Счетной Палаты, был выбран новый Председатель Палаты. Им стал г-н Бэрнхард Фридманн, представитель Германии. Выборы имели место 18 января 1996 года и вступили в силу в этот же день. Мандат г-на Фридманна заканчивается 17 января 1999 года.

Бэрнхард Фридманн родился в г. Оттерсвайер (Германия) 8 апреля 1932 года. Доктор экономических наук, г-н Фридманн получил образование в Университете города Фрайбург-на-Брайсгау. Там же закончил Высшую Школу экономики и Предпринимательства.

Г-н Фридманн был назначен членом Европейской Счетной Палаты 21 декабря 1989 года. В период с января 1990 года по январь 1994 года отвечал за аудиторский контроль деятельности Европейского Сообщества Угля и Стали (ЕССС), расходования заемов, ссуд; субсидий, выдаваемых под проценты; а также помощи, оказываемой Европейским Сообществом странам Центральной и Восточной Европы и Независимым Государствам, образовавшимся на

территории бывшего Советского Союза. В феврале 1994 года г-н Фридманн был назначен руководителем группы фискального надзора за помощью главным структурам. В его особые обязанности входил фискальный контроль регионального сектора, надзор за интегральными программами средиземноморской зоны, а также за транспортными инфраструктурами, финансируемыми фондами координации.

В период между 1960 и 1976 годами, до своего назначения членом Европейской Счетной Палаты, г-н Фридманн занимал разнообразные ответственные посты в федеральной Администрации Германии, и в промышленном секторе. В 1976 году г-н Фридманн был избран в Бундестаг, где входил в состав бюджетной комиссии, а также комиссии фискального контроля, председателем которой он и был назначен в конце 1982 года. В 1985 году г-н Фридманн был также назначен Председателем комиссии по Утверждению военных расходов.

С мая 1995 года г-н Фридманн является почетным профессором Университета города Фрайбург-на-Брайсгау.



4



Д-р Бэрнхард Фридманн, вновь избранный Председатель Европейской Счетной Палаты.

НОВЫЕ ЧЛЕНЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

В начале 1996 года Европейская Счетная Палата приветствовала вступление в свой состав четырех новых членов, представителей Франции, Греции, Люксембурга и Нидерландов, г-да Жан-Франсуа Бернико, Каллиопа Николлау, Франсуа Коллинга и Маартена Энгвида.

Г-н Бернико вошел в состав Счетной Палаты Франции в качестве аудитора в 1987 году, имел за собой опыт работы в Министерстве Обороны и в Министерстве Транспорта и Морского сообщения. До своего назначения в 1994 году Заместителем Генерального Секретаря по вопросам бюджета, кадров, а также международных и европейских отношений, г-н Бернико выполнял обязанности Советника.

Г-жа Николлау, Доктор экономических наук, работала старшим научным сотрудником Центра экономических Исследований (КЕРЕ). В 1981-1984 гг., будучи членом Европейского Парламента, входила в состав различных комиссий, в том числе бюджетной комиссии и комиссии по бюджетному контролю. С 1993 года г-жа Николлау — первая женщина, вошедшая в состав Европейской Счетной Палаты.

Г-н Коллинг, по профессии — инженер-электронщик, в течение многих лет проработал в сталелитейной корпорации ARBED (Acieries Réunies de Burbach-Eich-Dommeldange). Был депутатом Парламента Люксембурга с 1979 по 1995 год и членом Бюджетно-Финансовой Комиссии, которую и возглавлял в течение последних пяти лет.

Г-н Энгвирд с 1990 года входил в состав Счетной Палаты Голландии. Ранее г-н Энгвида был Председателем Группы D66 Второй Палаты голландского парламента, а также Председателем Комиссии по Государственным расходам названной Палаты. Был членом Европейского Парламента в 1972-1973 гг.

Г-да Виггинс и Вебер, британский и австрийский представители, были подтверждены на своих постах их правительствами после завершения, в декабре прошлого года, срока действия их мандата в качестве членов Счетной Палаты.

В мае 1995 года была начата процедура замены представителя Дании, г-на Оле Варберг. Назначенный на этот пост г-н Йорген Мор обладает обширнейшим опытом работы в Счетной Палате Дании, в которой, начиная с 1985 года, он

занимал пост Генерального Аудитора. Находясь на названном посту, г-н Мор неоднократно представлял свою страну на международных форумах, в том числе на совещании по сотрудничеству между Высшими Органами финансового Контроля, в частности INTOSAI, EUROSAI и Европейским Сообществом.



Штаб-квартира Европейской Счетной Палаты в Люксембурге.



ЕВРОПЕЙСКАЯ СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ПРЕДСТАВЛЯЕТ ГОДОВОЙ ОТЧЕТ ЗА 1994 ГОД И СВОЮ ПЕРВУЮ ДЕКЛАРАЦИЮ ДОСТОВЕРНОСТИ

14 ноября 1995 года г-н Мидделхук, Председатель Европейской Счетной Палаты, представил в Европейский Парламент, находящийся в Страсбурге, Годовой отчет за 1994 год, а также, в форме специального доклада, Декларацию Достоверности.

Годовой отчет

Данный отчет повторяет во многих отношениях предыдущие отчеты: в нем присутствуют, с некоторыми вариациями, уже известные критические замечания общего характера, касающиеся вопросов администрирования и освоения бюджета. В отчете, однако, отсутствует традиционный раздел финансовой проверки: он был заменен Декларацией Достоверности (DAS).

Опубликованные в Годовом отчете замечания в основном касаются удовлетворительного уровня администрирования финансов. Однако, в своем докладе Председатель Палаты обратил особое внимание на вопросы, вызывающие некоторую обеспокоенность, а именно:

- Отмечалась слабая степень контроля и регулирования со стороны стран-членов деятельности организаций производителей, играющих основную роль в функционировании рынка свежих и консервированных овощей и фруктов.
- Нарушения, выявленные при фискальной проверке программ, финансируемых региональными фондами, указывают на необходимость внесения улучшений, с тем чтобы гарантировать соблюдение законодательных и процессуальных норм при проведении операций с фондами структурного развития.
- Продолжают оказывать негативное влияние на операции с фондами социального развития, нечеткость критериев при предоставлении субсидий, недостаточность проверок и неубедительность аттестации затрат, допускаемая руководством стран.
- Как программа LIFE, так и предшествующие ей программы, обязывают осуществлять строжайший отбор проектов с тем, чтобы обеспечить достижения целей защиты окружающей среды, сформулированных Сообществом.

- Невозможность преодолеть затруднения, связанные с надзором и контролем за выполнением контрактов со стороны Комиссии, выявилась со всей очевидностью, как в случае «программы человеческого капитала и мобильность» (составной части третьей общей программы исследований, осуществляемой Сообществом), так и в случае программ PHARE и TACIS, руководство которыми со стороны Комиссии, осуществляемое, будь то из Брюсселя, или на местах, надлежит улучшить.

Большая часть разделов годового отчета содержит объяснения причин, по которым, несмотря на произведенные затраты, не были выполнены намеченные задачи. Как и в предыдущие годы, указываются слабые места в механизме разработки, принятия, надзора, контроля и оценки мероприятий Сообщества. В докладе приводятся примеры, указывающие на необходимость добиться увеличения эффективности в работе лиц, ответственных за администрирование и контроль поступлений и использования бюджетных средств, как на уровне Комиссии, так и на уровне стран-членов.



Декларация Достоверности

В соответствии с Мaaстрихским Договором, Счетная Палата обязана ежегодно представлять Декларацию Достоверности (DAS), подтверждающую достоверность счетов, а также соответствие проведенных операций существующим правовым и нормативным установкам. С этой целью стала применяться техника статистического зондирования, позволяющая проанализировать широкий спектр операций на основе изучения относительно небольшого количества контрактов, выплат и поступлений.

Бухгалтерский контроль был спланирован и проведен с применением техники финансового контроля в соответствии с «общепринятыми нормами аудиторской проверки», согласно

**Счетная
Палата обязана
ежегодно
представлять
Декларацию
Достоверности
(DAS) счетов.**



рекомендациям Международной Организации Высших Органов финансового Контроля (INTOSAI). Счетная Палата, однако, не смогла произвести и предложить свой анализ нескольких разделов, так как не получила необходимой информации. В данном положении находятся примерно 14% всей совокупности выплат.

Счетная Палата заключает, что счета Сообщества достоверно отражают поступления и расходы. Счетная Палата желала бы, чтобы представляемая информация была более полной, при условии, что указываемые данные являются достоверными, как, например, в случае стоимости брутто затрат EAGGF, которые в настоящий момент регистрируются как нетто после выплаты налогов и т. д.

Проведенная Счетной Палатой проверка поступлений, зарегистрированных в счетах как собственные традиционные ресурсы, не выявила никаких серьезных ошибок. Однако, Счетная Палата не

может безапелляционно утверждать, что все операции по импорту были действительно декларированы. С другой стороны, статистика макроэкономики, на которой основываются начисления ВВП и которая в целом определяет фактор НПС поступлений Сообщества, не подпадает под проверку Счетной Палаты.

Особую озабоченность Счетной Палаты вызвали, по завершении соответствующего анализа, операции по выплатам. Были зафиксированы ошибки общей суммой в 254 миллиона эю, что самым непосредственным образом влияет на бюджет. В результате экстраполяции указанных ошибок, для чего в отчете был применен метод дискретного анализа, приходится признать сомнительными примерно 4% операций, указанных в бюджете выплат. При таком уровне ошибки Счетная Палата не имеет возможности высказаться положительно относительно соответствия этих операций правовым и нормативным установкам.

РАСШИРЕНИЕ СОСТАВА ЕВРОПЕЙСКОЙ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ ДО ПЯТНАДЦАТИ ЧЛЕНОВ



7

Вследствие вступления в 1995 году в Европейский Союз Австрии, Швеции и Финляндии, состав Сообщества расширился до пятнадцати стран-членов. Для Счетной Палаты данное расширение конкретизируется в интеграции трех новых членов, г-на Яна Карлссона (Jan Karlsson), представителя Швеции; г-на Аунуса Салми (Aunus Salmi), представителя Финляндии; и г-на Губерта Вебера (Hubert Weber), представителя Австрии.

В 1985-1988 гг. г-н Карлссон занимал пост Государственного Секретаря в Министерстве Финансов Швеции. Затем, в 1991-1992 гг., г-н Карлссон выполнял обязанности личного представителя Премьер-министра Швеции в комиссии по оценке североευропейского сотрудничества накануне вступления Швеции в ЕЕА и Европейский Союз. К моменту своего назначения членом Европейской Счетной Палаты, г-н Карлссон занимал, в течение небольшого периода времени, пост Генерального Директора в Министерстве Иностранных Дел своей страны. Г-н Салми, опытный экономист и счетовод-контролер нескольких компаний, котирующихся на бирже, обладает большим опытом аудиторской работы на международном уровне. В 1994 году г-н Салми стал

членом административного совета аудиторской компании, в которой работает с 1973 года. С 1990 года занимает также пост Председателя французско-финской Торговой Палаты. Г-н Вебер занимал пост Генерального Директора Торговой Палаты Австрии, в которой он работал с 1970 года: вначале в качестве заведующего отделом «Бюджета и кадров», и позже в качестве руководителя секции «Контроля государственных предприятий». С 1975 года — помощник Председателя Счетной Палаты Австрии по вопросам, связанным с выполнением последних функций Генерального Секретаря INTOSAI, организации, с деятельностью которой г-н Вебер прекрасно знаком, так как занимал, помимо указанной должности, пост члена Комитета по изданию Дневника INTOSAI.

В соответствии с Договором Европейского Союза, Совет проконсультировался с Европейским Парламентом относительно данных трех назначений. Комиссия по бюджетному контролю Парламента провела 7 февраля 1995 года публичное заседание, на котором были заслушаны кандидаты, представляемые руководством соответствующих стран. По окончании прений при закрытых

В 1995 году в состав Сообщества расширился до пятнадцати стран-членов.

дверях было принято, абсолютным большинством голосов во всех трех случаях, постановление, одобряющее названные назначения. Комиссия по бюджетному контролю, имея в виду будущие назначения, посчитала необходимым, однако, довести до сведения Совета и стран-членов, что считает неоправданным отсутствие в

Европейской Счетной Палате лиц женского пола.

На своем пленарном заседании 17 февраля 1995 года Европейский Парламент одобрил, почти единогласно, названные три назначения при голосовании по докладу, подготовленному от имени комиссии по бюджетному контролю г-ой Теато (Theato).

СПЕЦИАЛЬНЫЕ ДОКЛАДЫ ПО ВОПРОСАМ ГОРОДСКОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И МЕХАНИЗМУ ФИНАНСОВОЙ КООРДИНАЦИИ

Европейская Счетная Палата огласила, помимо своего годового отчета за 1993-й финансовый год, два специальных доклада, вызвавших живой интерес Европейского Парламента и средств массовой информации. Первый из них, одобренный в декабре 1994 года, касался городской окружающей среды, а второй, одобренный в январе 1995 года, посвящен механизму финансовой координации.

В первом случае Счетная Палата осуществила проверку мероприятий, проведенных службами Европейской Комиссии, занимающимися вопросами окружающей среды (DG XI). Подверглись проверке и проекты, совместно финансируемые Европейским фондом зонального развития (ERDF), программой RECITE, также финансируемой ЕФЗР, и рядом программ, связанных с обучением, исследовательскими разработками, транспортом, энергетикой и даже культурой. В своем докладе, Счетная Палата особо отметила наличие следующих проблем: неуточненность сферы действий, неясность, а иногда и отсутствие, критериев отбора предварительных проектов, недостаточность оригинальности, и, в некоторых случаях, отсутствие надзора за выполнением программ. В связи с этим Счетная Палата рекомендует уточнить формулировку как целей, так и предусматриваемых действий, а также призывает выявлять новаторские идеи, которые после успешного апробирования можно было бы внедрить в других областях. С этой целью, и также с целью гарантирования взаимодействия проектов, необходимо добиться более эффективного сотрудничества и более строгого надзора в реализации данных проектов.

Механизм финансовой координации был создан еще до формирования Фонда

Координации, предназначенного для финансирования реализации различных проектов, связанных с сохранением окружающей среды, а также для развития трансевропейской сети коммуникаций (транспортной инфраструктуры). Совет в свое время одобрил, придав ему временный статус, названный механизм финансовой координации с целью финансирования нескольких проектов в Ирландии, Греции, Португалии и Испании. Общий объем затрат, произведенных из средств фонда координации и механизма финансовой координации с 1993-его по 1999-ый год, составит примерно 15.000 миллионов экю (по расценкам 1992 года). После проведения аудиторской проверки произведенных затрат и контрактов, реализованных в рамках механизма финансовой координации, а также по уточнению проблем, связанных с его применением, Европейская Счетная Палата надеется быть в состоянии помочь комиссии и странам-членам избежать в дальнейшем повторения недостатков и недочетов, выявленных в деятельности Фонда Координации.

Счетная Палата считает, что руководство механизма финансовой координации не предпринимает шагов в обеспечении взаимодействия между подразделениями Комиссии, а также между Комиссией и странами-членами, пользующимися его средствами. Рост количества инстанций, подразделений Комиссии, имеющих право принимать решения, затрудняет возможность оптимального использования кредитов, предоставляемых Сообществом. Так, вследствие создавшегося положения, несколько проектов, финансируемых механизмом координации, получают финансовую помощь, как от основных фондов, так и от некоторых



других фондов финансирования Сообщества.

Счетная Палата выражает свое сомнение также и в целесообразности утверждения некоторых проектов (чьи масштабы недостаточно глобальны, если учитывать намерение механизма финансовой координации сконцентрировать свои усилия на реализации крупномасштабных проектов, прежде всего трансевропейской транспортной сети). Счетная Палата также считает необходимым указать на серьезные недостатки, которыми изобилует надзор за выполнением. В своих выводах Счетная Палата рекомендует четко ограничить

цели Фонда Координации, провести скрупулезный анализ рентабельности каждого проекта и затрат на его осуществление, а также определить этапы реализации каждого проекта. Наконец, Счетная Палата предлагает координировать проекты, финансируемые Фондом Координации, с проектами, финансируемыми прочими механизмами структурного развития, и с этой целью рекомендует оптимизировать освоение совокупного вклада, поступающего от Европейского Союза в форме различных отчислений, в экономическое и социальное развитие Греции, Ирландии, Португалии и Испании.

МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ 1996 г.

С момента своего создания в 1958 году Европейское Сообщество прошло через несколько этапов развития. Последний из них, Мaaстрихский Договор (1993), еще на один шаг приблизил двенадцать стран-членов (с 1 января 1995 года — пятнадцать) к экономическому и монетному Союзу. Развитие Европы на этом, однако, не заканчивается и на 1996 год запланирован пересмотр всей системы сообщества.

Европейская Счетная Палата, как и прочие учреждения европейской администрации, подготовила, имея в виду межправительственную конференцию 1996 года (IGC), доклад, в котором оценивается функционирование Договора о Европейском Союзе. В нем указываются недостатки, недочеты и упущения, существующие в системе распределения и контроля фондов сообщества и подлежащие исправлению. С этой целью Счетная Палата предлагает внести некоторые изменения в Договор, необходимые для обеспечения его действенности.

Одним из следствий Мaaстрихского Договора явилось расширение обязанностей Счетной Палаты. Теперь Палата обязана представлять Парламенту и Совету Декларацию Достоверности счетов и соблюдения законодательных и процессуальных норм при проведении операций (DAS). Вследствие большого количества проверок, которые Счетной Палате надлежит проводить с тем, чтобы действительно выполнять возложенные на

нее функции и, в частности, в связи с подготовкой Декларации DAS, становится очевидным, что Палата должна располагать средствами, дающими ей возможность предъявлять и защищать перед Судебной Палатой свои права и прерогативы в этих вопросах. С учетом перспективы борьбы с возможностью подлога, данные требования представляются тем более оправданными. В самом деле, деятельность Счетной Палаты, направленная на предотвращение и обнаружение подлога, имеет первостепенное значение. Результативность этой работы находится в прямой связи с находящимися в распоряжении Счетной Палаты средствами, а также зависит от признания за ней права доступа к требуемой информации, касающейся как затрат, так и поступлений.

В своем докладе Счетная Палата настаивает на необходимости быть упомянутой в статье E Договора о Европейском Союзе, с тем, чтобы за ней был признан, таким образом, статус Счетной Палаты Европейского Союза.

Для обеспечения защиты своих позиций Счетная Палата, хотя она и не входит в состав Группы Анализа, занимающейся подготовкой конференции 1996 года, намерена наблюдать за ее работой и, если потребуется, оказать ей, в целях улучшения системы контроля финансов Сообщества, всевозможное содействие.

В связи с подготовкой Конференции Счетная Палата подготовила доклад, в котором была произведена оценка функционирования Договора о Европейском Союзе.



STABEX

В конце апреля 1995 года Европейская Счетная Палата одобрила свой второй специальный доклад за названный год, касающийся системы STABEX, являющейся одним из основных финансовых механизмов, предусмотренных в Соглашениях, подписанных в Ломе в пользу стран АКТ (Африки, Карибского региона и зоны Тихого океана). Данный механизм финансирования призван гарантировать стабильность поступлений от экспорта 49 сельскохозяйственных продуктов, в том числе кофе и какао. Счетная Палата проанализировала экономический эффект изменений, внесенных в новое Соглашение, действовавшее с 1991 по 1993 год. В этой связи Счетная Палата указывает, что, хотя и было отмечено некоторое улучшение в механизме

контроля вложенных средств, существует целый ряд принципиальных вопросов, продолжающих оставаться нерешенными. К этим вопросам относятся: недостаточность средств и отсутствие взаимосвязи между целями, предусмотренными системой STABEX, и целями, предусмотренными прочими финансовыми механизмами Европейского Фонда Развития (EDF). Кроме того, Счетная Палата считает необходимым пересмотреть существующие положения соглашений с тем, чтобы поставить доступ Стран АКТ к экономическим средствам, происходящим из фондов STABEX, в зависимость не только от факта потери доходов от экспорта, но также и от их способности эффективно использовать предоставленные ресурсы.



10

РАДУШНЫЙ ПРИЕМ НОВЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ-ПОСРЕДНИКОВ

Вслед за вступлением в Европейский Союз Швеции, Австрии и Финляндии в Европейской Счетной Палате были приняты, 23 и 24 марта 1995 года, представители-посредники этих трех стран: г-жа Гертруда ШЛИКЕР (Австрия), г-н Эса ТАММЕЛИН (Финляндия) и г-н Гёран СТЕЕН (Швеция). Их ознакомили с методами работы Европейской Счетной Палаты, а также с отношениями, существующими между Палатой и прочими учреждениями европейской администрации. Данная встреча являлась первым контактом, имеющим в виду будущее тесное и плодотворное сотрудничество между Европейской Счетной Палатой и национальными Счетными Палатами вновь вступивших стран-членов. Все три представителя указанных Счетных Палат приняли участие в последнем совещании представителей-посредников национальных учреждений финансового

контроля, проведенном 23 и 24 мая 1995 года в Копенгагене.

Второе совещание представителей-посредников было проведено в Люксембурге 19-20 сентября 1995 года и было посвящено выработке ряда пунктов, подлежащих обсуждению в комитете по контактам между президентами Высших Органов финансового Контроля Европейского Союза.

Совещание указанного комитета по контактам было проведено в Перуджии (Италия) 21-22 ноября 1995 года. Главными из обсуждаемых вопросов явились следующие: Декларация Достоверности и отчеты о проведенных аудиториях НДС (VAT); применение статей 92 и 93 к Договору Е. С.; правила финансовой проверки; опыт проведения совместных фискальных проверок; аттестация счетов EAGGF-Гарантия.

Представляем Высшие Органы финансового Контроля Европы: Высший Орган финансового Контроля Чешской Республики

ЛЮБОМИР ВОЛЕНИК,

Президент Высшего Органа финансового Контроля Чешской Республики

Конституцией Чешской Республики прямо предписывается существование Высшего Органа финансового Контроля (SAO); в отличие от прошлого, теперешний его статус определяется совершенно по-новому. Деятельность ВОФК (SAO) автономна, то есть не подчинена ни законодательной, ни исполнительной власти.

Высший Орган финансового Контроля (SAO) Чешской Республики был учрежден 1 июля 1993 года, сразу после превращения Чешской Республики в самостоятельное независимое государство. Существования SAO прямо предусматривается Конституцией Чешской Республики и, в отличие от прошлого, его статус определяется совершенно по-новому. Деятельность SAO абсолютно независима, т. е. не подчинена ни законодательной власти (Парламент), ни исполнительной власти (Правительство). В Конституции Чешской Республики, кроме определений законодательной, исполнительной и судебной властей, а также некоторых других конституционных основ, уточняется, в отдельной главе, статус SAO. SAO определяется как независимый орган в следующих положениях:

- SAO осуществляет финансовую проверку администрирования государственного имущества;
- Председатель и Заместитель Председателя SAO назначаются Президентом Республики по представлению Палаты Депутатов сроком на девять лет;
- статус, юрисдикция и организационная структура SAO определяются Законом.

Закон N° 166/93 о SAO, основывающийся на данных принципах, вступил в силу 1 июля 1993 года. В соответствии с этим Законом, SAO осуществляет финансовый контроль и анализирует администрирование государственного имущества, а также финансовых средств, взимаемых согласно законодательству, как например, здравоохранение и социальное обеспечение; SAO также осуществляет фискальную

проверку разделов поступлений и расходов государственного бюджета, как например, взнос налогов лицами, к этому обязанными, а также корректное начисление и сбор налогов, проводимые соответствующими налоговыми учреждениями. Под контролирующую функцию SAO не подпадают ни Информационная Служба Безопасности, ни Чешский Национальный Банк, отвечающий за стабильность национальной монеты, так как независимый характер данных учреждений также предусматривается Конституцией.

В своей деятельности SAO применяет принцип коллективного руководства. В соответствии с этим принципом все решения, связанные с планированием и анализом результатов ревизионной деятельности SAO, принимаются коллективными органами. В зависимости от важности или особенностей предполагаемых действий, названные органы учреждаются в составе 17-ти членов, т. е. в полном составе (Пленум), или же в составе Совета: из трех, четырех или пяти членов. Пленум состоит из Председателя, Заместителя Председателя и 15 членов SAO. Члены Органа финансового Контроля выбираются Палатой Депутатов Парламента Чешской Республики; срок действия мандата не прерывается вплоть до достижения служащим шестидесятилетнего возраста; статус членов SAO приравнивается к статусу членов Парламента.

Деятельность SAO

Основная цель деятельности SAO состоит в обеспечении корректного финансового администрирования средств налогоплательщиков, средств, собранных в

**Конституция
Чешской
Республики
определяет
как
независимый
статус
ВОФК.**



11



соответствии с законодательством о налогообложении, а также государственного имущества. SAO, прежде всего, выясняет, распоряжается ли Государство и прочие государственные институты эффективно и рачительно государственной собственностью и доверенными им средствами. Также уточняется, осуществляется ли это администрирование в соответствии с законодательными нормами. На основе результатов контрольно-финансовой деятельности SAO готовит и представляет в установленные сроки в Палату Депутатов свою декларацию-заключение к отчету об освоении государственного бюджета и заключительной бюджетной декларации. Подобным же образом SAO действует и при проведении финансовой проверки исполнения средств, предоставляемых Чешской Республике извне, а также средств, в отношении которых Государство приняло на себя обязательства гаранта. Выпуск и погашение государственных облигаций, как и государственные инвестиции, также подвергаются финансовому инспектированию.

Юрисдикция SAO была расширена с целью включения в его компетенцию права проверки финансовой деятельности политических партий. В обязанности SAO входит выяснить, представили ли политические партии свои финансовые годовые отчеты в установленный срок, приходящийся на конец марта. В случае, если со стороны SAO будет установлено, что какой-то из представленных отчетов неполон или же сомнителен, а также в случае непредставления отчета, SAO обязана довести эти факты до сведения Палаты Депутатов. Тогда Палата Депутатов может обратиться к SAO с просьбой проверить, ведет ли данная политическая партия, получившая дотации от Государства, свои бухгалтерские книги в установленном порядке, воздерживается ли от коммерческой деятельности и получает ли свои денежные поступления в соответствии с законом.

Финансово-контрольная деятельность SAO планируется на основе предложений, исходящих от Председателя, Вице-председателя, а также членов SAO. Данные предложения формируются в ходе самого процесса проверок, или же являются следствием запросов, поступающих от Палаты Депутатов, подчиняющихся ей структур, и непосредственно от Правительства Чешской Республики.

Процедура финансовых проверок описана в соответствующих нормативных установках, являющихся составной частью Закона. Эти нормы фиксируют соотношение структур

внутри SAO, его подразделений, членов и аудиторов, ответственных за проведение целевых контролей, и регулируют отношения SAO и лиц, подвергаемых проверке. Члены и аудиторы SAO осуществляют финансовые проверки на основании письменных запросов.

Всякому мероприятию по финансовой проверке предшествует тщательная подготовка, что является основным предварительным условием, обеспечивающим его компетентную реализацию. Так, на основе оценки данных и собранной информации, вырабатываются программа действий и формируются аудиторские рабочие группы. Для участия в указанных мероприятиях назначаются только те аудиторы, чья беспристрастность в отношении целей проверки и лиц, подвергающихся контролю, не подвергается сомнению. В процессе бухгалтерских проверок аудиторам предписывается выявить действительное состояние дел и освидетельствовать его с помощью соответствующей документации, сопоставить обнаруженное положение с установленными критериями и определить, какие именно законодательные нормы были нарушены. Аудиторы имеют доступ ко всей документации и во все помещения здания; они обязаны также уважать законные интересы и права лиц, подвергающихся проверке. Обнаруженные факты не подлежат разглашению. Лица, подвергающиеся проверке, должны не затруднять деятельность аудиторов и обязаны предоставлять все необходимые технические условия.

Протоколы финансовой проверки оглашаются по их завершении. Указанные протоколы содержат описание обнаруженных фактов и недостатков, а также оговаривают нарушенные законодательные нормы. Лица, подвергшиеся бухгалтерской инспекции, имеют право представить, сопровождая их соответствующими обоснованиями, свои возражения в письменной форме. Руководители аудиторских групп имеют право принимать решения в отношении предъявленных возражений. В случае если названные возражения отклоняются руководителем рабочей группы, лицо, подвергшееся проверке, имеет право обратиться с протестом к любому члену SAO, к Совету или к Пленуму, которым тогда надлежит принять решение относительно представленных возражений и уместности дополнительных действий.

Организационная структура и персонал ВОФК (SAO)

Структурные органы SAO включают в себя: Председателя, Вице-председателя,

Юрисдикция ВОФК была расширена с целью включения в его компетенцию права проверки финансово-политических партий.



Пленум, различные Советы и Дисциплинарную Палату.

Деятельностью SAO руководит Председатель, который действует как представитель названного института, председательствует на заседаниях Пленума и Дисциплинарной Палаты; он же координирует работу органов SAO. Вице-Председатель действует в качестве представителя председателя в его отсутствие, при этом он располагает всей полнотой власти.

В особых случаях по поручению Председателя, Вице-председатель может действовать от его имени. Члены SAO одновременно являются членами Пленума. Члены SAO осуществляют мероприятия по финансовой проверке и готовят по ним заключения; принимают участие в работе Пленума и Советов SAO, представляют предложения по подготовке планов аудиторских мероприятий, а также являются инициаторами дисциплинарных действий, в связи с чем вырабатывают и представляют в Дисциплинарную Палату соответствующие предложения. Служащими SAO высокого ранга являются: руководители секций, кабинетов, отделов и секретариатов. Названные служащие руководят и несут ответственность за работу вверенных им подразделений. Аудиторы осуществляют финансовые проверки на основе сформулированных в письменной форме запросов, исходящих от одного из членов Пленума. В ходе проверки аудиторы непосредственно подчиняются руководителю рабочей группы, назначенному членами SAO. Председатель по своему усмотрению формирует свои собственные вспомогательные органы, как то: комиссию по рассмотрению апелляций в связи с налагаемыми штрафами; комиссию по нанесенному ущербу; методологический совет; он же подбирает кадры для ведения дел, связанных с обороной и разрешением кризисных ситуаций. SAO насчитывает в общей сложности 500 служащих.

Представление отчетов

В результате оценки протоколов бухгалтерских проверок и соответствующей документации вырабатываются заключения по финансовому контролю. Ответственные за проведение проверочных мероприятий члены SAO готовят данные заключения во взаимодействии с зональными отделениями или с соответствующими координирующими органами. Затем эти заключения проходят обработку по внутренним каналам SAO, после чего представляются на одобрение Пленума или Совета.

Принятые заключения по финансовой проверке немедленно передаются Председателем SAO в Палату Депутатов, в Правительство Чешской Республики и, после предварительного запроса, в министерства. Они также публикуются в Бюллетене SAO. По предварительному запросу, SAO предоставляет протоколы бухгалтерских проверок, а также всю прочую информацию, относящуюся к принятым заключениям, в Палату Депутатов, в ее структурные органы и в Правительство Чешской Республики. Если в ходе фискальной проверки SAO выявляет факты, имеющие уголовно наказуемый характер или указывающие на нарушение существующих законодательных норм, то SAO обязана сообщить такие факты со сведениями соответствующих компетентных органов. Председателю SAO надлежит уведомить о нарушениях, могущих иметь уголовный характер, государственного прокурора, следственные органы или полицию.

Обзоры результатов финансовых проверок, как и прочие мероприятия Высшего Органа финансового Контроля, оцениваются в ежегодных отчетах, публикуемых в Бюллетене SAO. Данные годовые отчеты содержат, в частности, анализ плана и структуры проверочных мероприятий, уже осуществленных и имеющих место финансовых проверок; их экономический эффект; а также оценку деятельности SAO, отношений с гражданами и издательской деятельности. Бюллетень SAO выходит в свет каждые три месяца и содержит, кроме годовых отчетов и заключений о финансовых проверках, программу фискальных мероприятий на бюджетный год; первый номер Бюллетеня публикует также и правила проведения заседаний Пленума и Советов и другие документы SAO.

Образовательная деятельность SAO

Персонал аудиторов SAO состоит из высококвалифицированных специалистов, неуставно повышающих уровень своей профессиональной подготовки и компетентности в новейших законодательных нормативах. SAO располагает собственным учебным комплексом, в котором проводятся учебные программы, курсы и семинары. В аудиторском комплексе могут одновременно обучаться 70 человек. Сущность образовательно-формирующей работы SAO определяется тем фактом, что в программах университетского обучения не представлена специализация в сфере контрольно-финансовой деятельности. Данная специализация имеет междисциплинарный характер и предполагает, прежде всего,

Ответственные за проведение финансового контроля члены SAO готовят, во взаимодействии с зональными отделениями и соответствующими координирующими органами, заключения



осведомленность в области юриспруденции и экономики. Персонал SAO, посещая курсы, позволяющие приобрести необходимые знания, получает начальную подготовку. Осуществляются также, в зависимости от потребности, различные формы специализированного обучения; регулярно организуются курсы повышения квалификации. В Чешской Республике предусмотрено создание специализированной, постуниверситетской, формы обучения для специалистов с высшим образованием. Комплексный курс, сочетающий экономическую и юридическую тематику, позволит, несмотря на отсутствие такового в университетских программах, завершить формирование аудиторов.

Международное сотрудничество SAO

Чешская Республика прикладывает большие усилия к тому, чтобы начать активно участвовать во всех структурах международного сотрудничества. SAO, недавно созданный институт конституционной системы Чешской Республики, включился, вскоре после начала своей деятельности в 1993 году, в программу международного сотрудничества Высших Органов

финансового Контроля. SAO Чешской Республики входит в Международную организацию Органов финансового Контроля, INTOSAI, а также в Европейскую Организацию Высших Органов финансового Контроля, EUROSAI. Целями международного сотрудничества в этой сфере являются: расширение обмена опытом финансового контроля, на международном уровне, в области экономики; обмен информацией, касающейся законодательства и методов финансового контроля; развитие отношений между национальными и международными учреждениями данного типа; участие в проектах совместной аудиторской деятельности. Углубление отношений между Высшими Органами финансового Контроля, а также обмен информацией и опытом, способствуют повышению качества контрольно-финансовой деятельности. SAO принимает в настоящее время активное участие в организации международных семинаров. Кроме того, SAO очень заинтересован в расширении сотрудничества с Высшими Органами финансового Контроля, как на двусторонней основе, так и на межгосударственном и международном, INTOSAI и EUROSAI, уровнях.

Углубление отношений между Высшими Органами финансового Контроля, а также обмен информацией и опытом, способствуют повышению качества контрольно-финансовой деятельности.



Высшие Органы финансового Контроля - единение, несмотря на несходство

Профессор, д-р ИОАН БОГДАН,
Председатель Счетной Палаты Румынии

Высшие учреждения контроля государственных финансов играют основополагающую роль в соблюдении и охране фундаментальных прав граждан, а также в установлении новых общественных отношений на основе соблюдения законности, норм правового государства и демократии.

Высшие учреждения контроля государственных финансов играют основополагающую роль в деле соблюдения и охраны фундаментальных прав граждан (вытекающих из факта накопления и использования государственных финансовых средств), а также установления новых общественных отношений на основе соблюдения законности, норм правового государства и демократии.

В соответствии с этими целями, всякое действие, направленное на совершенствование работы Высшего Органа финансового Контроля, оказывает немедленное и непосредственное воздействие на вышеуказанные сферы и служит интересам общества.

Таким образом, знакомство с основными нормами структурной организации, а также с правилами работы Высших

Органов финансового контроля других стран, сможет помочь нам осуществить действительные и крайне необходимые реформы как в этой сфере, так и в других социальных и экономических областях.

Нам представляется, что данный вопрос, в силу своей важности и предполагаемого воздействия, должен был бы стать темой специального семинара. Выводы, сформулированные в ходе такого семинара, следовало бы отразить в соответствующей публикации и представить на конгрессах EUROSAI и INTOSAI. Эти заключения могли бы послужить ценным источником идей для всех ВОФК.

Данное предложение не предполагает вмешательства в компетенции ВОФК. Каждая сторона располагает необходимой автономией и правом внедрять или не внедрять структурные схемы и организационные установки прочих ВОФК.

Учитывая важность данной проблематики, мы подготовили, в ходе подготовки семинара, проведенного 2-4 сентября 1995 года в Бухаресте, ряд вопросов, представленных в анкете, озаглавленной «Отношения между ВОФК и Парламентом, внутренний контроль, юрисдикция и средства массовой информации». Пользуясь предоставленной возможностью, нам бы хотелось обратиться к прочим ВОФК со следующими просьбами:

- просим в скорейший срок ответить на вопросы анкеты и переслать ее нам;
- сделать общее усилие и довести, учитывая ценность данной информации, до сведения всех ВОФК те конкретные выводы, что были сделаны по завершении работы указанного семинара.

Далее приводим список некоторых положений, предусмотренных законом и имеющих разные структурные и методологические решения в различных ВОФК:

- располагает или не располагает ВОФК правом проводить превентивный финансовый контроль;
- располагает или не располагает ВОФК судебной палатой, компетентной в вопросах юрисдикции;
- имеет ли ВОФК право осуществлять полный или селективный финансовый контроль приватизирующих мероприятий, или же ВОФК не имеет права контролировать процесс приватизации;
- располагает или не располагает по

закону ВОФК достаточной автономией для выработки собственной программы финансового контроля, для выбора предмета проверки и для приведения в исполнение своих решений;

- существующая методика внутренних контролей;
- существующие методы отбора, принятия на работу и назначения руководителей ВОФК;
- существующие нормы, регулирующие порядок отношений между ВОФК и Парламентом;
- существующие методика подготовки и публикации отчетов ВОФК;
- существующая методика введения информационной компьютерной системы, а также способы управления банком данных ВОФК;
- существующие формы территориального устройства ВОФК, и т. п.

Полагаем, что нет необходимости приводить еще какие бы то ни было аргументы в пользу организации дискуссии по данной тематике, которая несомненно имела бы большое значение для всех членов ВОФК. Мы высоко оцениваем интерес, выказанный в отношении недавно выпущенной нами книги, в которой представлены эволюция и законодательство ВОФК Румынии. Данная публикация представляет особый интерес в связи с тем, что дает читателю основание для сравнения.

Принимая во внимание постоянно происходящие изменения, а также увеличение объема деятельности названного учреждения, и учитывая ее важность для проведения реформы, считаем, что дискуссия относительно методов организации, структуры и практики работы ВОФК должна иметь постоянный и всесторонний характер.

Счетная Палата Румынии получила доступ к большому объему информации, касающейся различных форм разрешения этой проблематики другими ВОФК. Счетная Палата Румынии намерена еще более активно участвовать в организационных мероприятиях, направленных на интенсификацию взаимного обмена информацией между ВОФК.

Хотим выразить благодарность Руководящему Комитету EUROSAI за его постоянную помощь, а также за высокопродуктивное сотрудничество, установившееся между нашими сторонами.

Обсуждение методов организации, структуры и практики работы ВОФК должно иметь постоянный и всесторонний характер.



Система Внешнего финансового контроля Организации Объединенных Наций

ЭГБЕРТ КАЛЬТЕНБАХ,

Член-Советник Федеральной Счетной Палаты Германии

Контрольно-финансовая деятельность аудиторского органа, объединяющего в своем составе представителей трех континентов, ответственных за проверку очень разных организаций, расположенных по всему свету, представляет собой чрезвычайно сложное предприятие. Все лица, принимающие участие в аудиторской деятельности Организации Объединенных Наций, должны быть готовы постоянно совершенствоваться; должны обладать большим терпением, гибкостью, способностью к сопереживанию, а также готовностью к разрешению сложных аудиторских задач, предполагающих рабочий контакт со множеством языков и традиций ревизорской работы, с разными типами мышления, с различными методиками финансовой проверки.



16

Организация Объединенных Наций и ее специальные подразделения ежегодно расходуют на различные операции, программы и проекты около 8 миллиардов долларов США. Персонал Организации, в который входит многочисленная группа советников, составляет 50.000 человек. Бюджет Организации Объединенных Наций превосходит по своему объему бюджеты некоторых стран-членов Организации. Финансируется широкий спектр деятельности, начиная с мероприятий по поддержанию мира, расходы по которым быстро растут, вплоть до помощи развитию и научным разработкам, а также контроля распространения наркотиков, не говоря уже об административных расходах. Помимо регламентарных взносов, которые определяются в зависимости от экономических возможностей каждой, из 180-ти, страны-члена, Организация Объединенных Наций все больше и больше зависит от добровольных взносов своих особо состоятельных членов.

Внутренней структуре Организации Объединенных Наций присущи тесные финансовые взаимоотношения с частными организациями и учреждениями, касающиеся, в особенности, большого количества проектов, совместно финансируемых различными органами Организации Объединенных Наций.

Аудиторский Совет Организации Объединенных Наций

Перед лицом все большего количества начинаний, предпринимаемых Организацией Объединенных Наций, а также принимая во внимание все большую ограниченность ООН в средствах, надлежит подвергнуть финансовую и бухгалтерскую деятельность Организации тщательному анализу со стороны ее органов внешнего аудиторского контроля. Каждая организация специального



Федеральная Счетная Палата Германии

назначения имеет собственного внешнего аудитора, назначаемого соответствующим руководящим органом. В число данных организаций входят: Организация по сельскохозяйственному развитию и продовольствию (FAO); Международная Организация Труда (ILO); Всемирная Организация Здравоохранения (WHO); Международная Морская Организация (IMO); Всемирная Продовольственная Программа (WFP); Организация по Промышленному развитию при ООН (UNIDO); Организация по Образованию, Науке и Культуре при ООН (UNESCO); Международная Организация по Гражданской Авиации (ICAO) и Международное агентство по Атомной энергии (IAEA). К компетенции Аудиторского Совета Организации Объединенных Наций относятся: внешний аудиторский контроль ООН; фидекомисные фонды Организации; специальные фонды; вспомогательные органы и специальные миссии ООН; а также миссии по поддержанию мира. В состав Совета входят три члена, представляющие три государства-члена Организации Объединенных Наций. Это руководители аудиторских служб представленных в Совете стран. Они избираются Генеральной Ассамблеей сроком на три года, причем их мандат может быть продолжен. По существующей традиции одним из членом Совета является представитель одной из западных стран-доноров. В прошлом данная группа стран была представлена в Совете Канадой, Бельгией, Францией и, с 1989 по 1992 г., Германией. В его состав также входили и представители развивающихся стран: Колумбии, Пакистана, Бангладеш и Филиппин. В настоящий момент в состав Совета входят Генеральные Аудиторы Ганы, Индии и Соединенного Королевства Великобритании.

Устав и функции Совета

Совет имеет полную свободу действий в отношении контрольно-финансовых мероприятий, предпринимаемых по его инициативе. Кроме того, Совету вменяется в обязанность должным образом реагировать на запросы о проведении финансовых инспекций, сформулированные Генеральной Ассамблеей и ее Пятой Комиссией, ведущей бюджетными и административными вопросами. Обязанностью Совета является проверка рентабельности, правильности ведения и распоряжения счетами Организации Объединенных Наций, а также их соответствия существующим законодательным нормам. Для каждого члена Совета определяется круг

организаций ООН, чью финансовую деятельность они обязаны контролировать. Нормами и Финансовыми Правилами ООН предусматривается периодическое чередование, ротация, в выполнении этих функций. Предметом контрольно-финансовой деятельности Совета являются, в основном, следующие организации и органы ООН:

- Секретариат ООН в Нью-Йорке, а также его Отделения в Женеве и Вене;
- Региональные экономические Комиссии ООН;
- Пенсионный Фонд персонала ООН;
- специальные миссии ООН и миссии ООН по поддержанию мира;
- Программа ООН по Развитию;
- Фонд ООН по вопросам народонаселения;
- Комиссариат ООН по вопросам беженцев;
- Фонд ООН по вопросам охраны детства;
- Программа ООН по охране окружающей среды;
- Агентство ООН по землеустройству и оказанию помощи наместническим беженцам на Ближнем Востоке;
- Центр международной торговли.

Планирование и осуществление финансового контроля Организации Объединенных Наций

Каждый член Совета имеет своего представителя в Нью-Йорке в лице Руководителя внешней финансовой проверки. Эти постоянные представители планируют и координируют всю контрольно-финансовую деятельность и готовят решения Совета. В этой работе им помогает Секретариат Совета.

Непосредственными исполнителями бухгалтерских проверок являются органы финансового контроля стран, представленных в Совете. Каждый год весной и осенью, то есть в период проведения проверочных мероприятий *in situ*, сотни аудиторов трудятся во всех уголках земного шара, выполняя порученные им задания. Так, в течение трех лет, что Германия входила в состав Совета, немецкий персонал принял участие в финансовых инспекциях учреждений ООН в более чем тридцати странах. Для того, чтобы составить обоснованное суждение о корректности использования финансовых средств ООН, необходимо провести определенную работу на месте, то есть в странах местонахождения учреждения или подразделений ООН. При непосредственном общении со служащими,

Финансовая и бухгалтерская деятельность ООН подлежит тщательному аудиторскому контролю.



ответственными за функционирование учреждений ООН, очень часто выясняются факты, которые невозможно было бы выявить при формальной проверке документации, проводимой в главной штаб-квартире. Кроме того, члены Совета привлекают к своей работе внешних консультантов в лице специализированных аудиторских фирм.

Подготовка отчетов

Очевидно, что без представления соответствующих отчетов вся проделанная контрольно-финансовая работа осталась бы незавершенной. В течение каждого бюджетно-финансового периода Совет направляет руководителям проинспектированных организаций и учреждений официальные письма, в которых производится оценка выявленных при проверке фактов, с тем, чтобы была произведена соответствующая корректировка и были даны надлежащие объяснения по поводу выявленных Советом нарушений.

В конце каждого одногодичного или двухгодичного бюджетного периода деятельности организаций ООН Совет представляет Генеральной Ассамблее соответствующие отчеты. Данные отчеты состоят из двух частей: в первой производится оценка состояния счетов, а во второй квалифицируется финансовая деятельность проинспектированной организации. В целях облегчения производства оценок и сравнений структура отчетов была унифицирована. В последнее время внешние аудиторы специализированных организаций ООН начали также пользоваться схемой составления отчетов, принятой для докладов,готавливаемых Советом. Единая структура отчетов, общая для всей внутренней системы организаций ООН, облегчит работу представителей государств-членов Организации Объединенных Наций в руководящих органах ООН.

В 1991 году Совет впервые в своей истории направил в Генеральную Ассамблею, во время срока действия бюджетного периода, специальные доклады. В специальных докладах особое внимание уделяется вопросам использования финансовых средств, что даст руководящим органам ООН возможность располагать в нужный момент необходимой информацией.

Проверка рентабельности

Определение предмета финансовых проверок, а также вопросы подготовки отчетов по ним, подвергается, как в системе национальных контрольных учреждений,

так и в системе ООН, постоянным модификациям. Традиционно предполагалось, что особое внимание при проведении внешних аудиторских проверок следовало уделять оценке регулярности и юридической корректности ведения счетов. Теперь главным признается контроль рентабельности. Распространенный еще несколько лет назад, вероятно, ошибочный взгляд на контрольно-финансовую деятельность, приписывающий ей чрезмерное влияние на политиков, в настоящий момент заменен концепцией ее плодотворного воздействия на повышение эффективности, основанной на учете заключений финансовых инспекций. Эта перориентация в подходе сделалась заметной не только в кругах, близких к Совету, но и в инспектируемых учреждениях, а также между представителями стран-членов руководящих органов ООН. С утверждением критерия рентабельности в качестве специального предмета контроля и последующей разработки в отчетах, Совет ввел новое направление деятельности, к которой может активно подключиться Отдел Совместной Инспекции ООН.

Выборочные контроли

Учитывая тот факт, что каждая группа фининспекторов, назначаемых членами Совета, выполняет свое особое задание, работая в очень разных условиях во многочисленных учреждениях и подразделениях ООН, становится очевидной необходимость строжайшей координации. Для облегчения координации фининспекторской деятельности, а также с целью создания возможности сопоставления результатов финансовых проверок, Совет начал применять тактику выборочных контролей. Таким образом Совет вводит в практику ООН прием финансового контроля, зарекомендовавший себя на уровне отдельных государств. В инспекционный период 1990-1991 гг. в круг вопросов горизонтального контроля входили: внутренний контроль, фидеикомисные фонды и использование инвентаря. Применяя единую методику инспектирования, рабочие аудиторские группы одновременно провели проверку нескольких учреждений ООН. В результате, помимо нарушений, допущенных в конкретных учреждениях, были выявлены серьезные недостатки и упущения, относящиеся к системе в целом. Сопоставление результатов этих контролей позволило Совету проанализировать качество работы различных учреждений ООН. Тактика составления отчетов в соответствии с

В 1991 году Совет впервые представил Генеральной Ассамблее, во время срока действия бюджетного периода, специальные доклады



единой моделью зарекомендовала себя с лучшей стороны, так как позволила повысить общую эффективность контролей.

Эффект выборочных проверок мог бы быть увеличен, если бы им подвергались также и специальные подразделения ООН. Однако, и вопреки указаниям Отдела Совместной Инспекции, эти органы не могут быть подвержены проверке со стороны. В результате создавшегося положения финансовые контроли, которые в принципе могли бы охватывать всю совокупность учреждений ООН, могут проводиться только на добровольном начале и лишь по согласованию с внешними аудиторами специальных подразделений Организации. Для коллектива Внешних Аудиторов ООН, ее специальных подразделений и Международного Агентства по Атомной энергии это не простая, но захватывающая задача.

Анализ результатов финансового контроля руководящими органами ООН

Отчеты Совета в первую очередь обсуждаются в Вспомогательной Комиссии по административным и бюджетным вопросам, в которую входят 16 экспертов в области финансов Правительств стран-членов ООН. В работе этой Комиссии принимают участие, в качестве информаторов, представители Совета. Вспомогательная Комиссия представляет отчет Совета, а также выработанный ею доклад в Пятую Комиссию Генеральной Ассамблеи. Председатель Совета принимает участие в прениях Пятой Комиссии. Во время подготовки этих прений, а также проекта решений, рекомендуемых Генеральной Ассамблее, представители Совета действуют совместно с членами Комиссии. Совет считает, что недостаточно ограничиваться исключительно выработкой отчетов для предоставления на рассмотрение Генеральной Ассамблеи. Необходимо, в добавление к письменным отчетам, привлекать еще и устные доклады и многочисленные свидетельства с тем, чтобы привлечь внимание руководящих органов ООН к выявленным проблемам и добиться их быстрого корректирования. Таким образом возможно будет добиться тесной взаимосвязи между исполнением функций внешней финансовой инспекции ООН и принятием политических решений. Главной задачей Совета является подготовка объективной, хорошо аргументированной информации об администрировании финансов ООН, а также предоставление этой информации представителям стран-доноров и стран-

получателей экономической помощи, заинтересованным в экономии, рентабельности и эффективности в администрировании фондов ООН. Указанная информация включает в себя подготовку докладов о мероприятиях по наблюдению, осуществляемых до момента начала выполнения учреждениями ООН решений Организации.

Предложения по реформе системы финансового контроля учреждений Организации Объединенных Наций

Аудиторский Совет ООН прилагает большие усилия к улучшению качества и результатов инспекций. С этой целью были осуществлены некоторые нововведения. К ним относится учреждение рабочей комиссии Совета, Комиссии контрольно-финансовых операций, состоящей из трех представителей членов Совета и заведующего Секретариатом Совета. Данная комиссия планирует и координирует инспекционные задания, готовит проекты отчетов и участвует в подготовке решений Совета. Включение в практику работы полного руководства по проведению ревизий также повысило качество финансовых контролей учреждений ООН. Большой объем работы был осуществлен персоналом Канадского Отдела при Генеральном Аудиторе. К области последних нововведений относятся: уделение все большего внимания контролю рентабельности; выборочные ревизии; унификация формы отчетов; представление специальных докладов, а также укрепление сотрудничества с руководящими органами ООН. Были внесены некоторые дополнительные предложения, направленные на улучшение качества самого процесса контроля. Однако, реализация этих предложений не подпадает под компетенцию Совета, а может быть только следствием политических решений Генеральной Ассамблеи и прочих руководящих органов.

Принципы бухгалтерского учета, принятые к всеобщему руководству в ООН

Анализ положения в учреждениях ООН, предпринимаемый внешними аудиторами и руководящими органами этой Организации, затрудняется отсутствием принципов бухгалтерского контроля, принятых к всеобщему руководству. Отмечаются серьезные несоответствия между принципами бюджетного планирования и правилами бухгалтерского учета, применяемыми в

Включение в практику работы полного руководства по проведению ревизий повысило качество финансовых контролей учреждений ООН.



организациях ООН. В результате отсутствуют возможность как их уяснения, так и их сопоставления. По мнению Коллектива внешних аудиторов, разделяемому Генеральной Ассамблеей, унификация принципов бухгалтерского учета имеет фундаментальное значение. Выражается также надежда, что подразделения ООН признают полезность и срочность введения общей нормативы.

Усиление системы внутреннего контроля

Внешним ревизионным органам следует опираться в своей работе на эффективный внутренний контроль организаций - предмета проверки. Одна из выборочных инспекций выявила необходимость совершенствования структуры и расширения состава персонала ООП, ведущего внутренний контроль. Для эффективного исполнения этой функции необходимо, чтобы внутренние аудиторы не направлялись, как это происходит до сих пор, ни на какие другие оперативные задания.

Срок пребывания на посту членов Совета

Вследствие того, что срок пребывания на посту членов Совета составляет три года, их переизбрание зачастую приходится на середину двухгодичного бюджетного периода. Такое положение может отрицательно сказаться на преемственности в работе и на эффективности контрольно-финансовых мероприятий. Для обеспечения преемственности и эффективности аудиторской деятельности представляется разумным увеличить время пребывания членов Совета до шести лет, причем необходимо также, чтобы срок мандата членов Совета совпадал с текущим бюджетным периодом.

С другой стороны, представляется также уместным ограничить максимальный срок пребывания на посту внешних аудиторов. Согласно действующим нормам, члены Аудиторского Совета и внешние аудиторы специальных подразделений ООП могут быть переизбраны неограниченное число раз. Не является исключением непрерывное пребывание на посту в течение пятнадцати, двадцати и более лет. Результатом такого положения является некая тенденция в ревизионно-контрольной деятельности ООН, отражающая концепцию, практику и приемы аудиторской деятельности, свойственные вполне определенным странам-членам. Кроме того, существует опасность того, что со временем

ревизионная деятельность может превратиться в рутину и что у аудиторов может развиваться особая дополнительная симпатия в отношении некоторых проверяемых. По этим причинам кажется уместным ограничить срок пребывания на посту и применить принцип, действующий в отношении Президентов Высших Органов финансового Контроля многих стран-членов ООН, зарекомендовавший себя как действенный (в США — 15 лет; в Германии — 12 лет; в Канаде — 10 лет; в Мексике — 2 срока по 8 лет). Более частая смена членов Совета и внешних аудиторов имела бы благотворный эффект для всей системы ООН, объединяющей сообщество государств с очень разными административными традициями. Указанное чередование, кроме того, обогатило бы деятельность внешних ревизионных органов ООН. Как и в случае прочих важных функций системы ООН, внешняя ревизионная деятельность не должна составлять сферу исключительного влияния только нескольких стран, но должна распределяться между как можно большим числом стран-членов ООН.

Результатом трехгодичного пребывания Федеральной Счетной Палаты Германии в Аудиторском Совете явилась выработка этих, вышеизложенных, предложений, направленных на осуществление структурных изменений в системе учета и финансового контроля ООН.

Федеральное Правительство Германии приняло к сведению эти предложения и намерено представить их, совместно с другими странами-членами ООН, на самом высоком, политическом, уровне. Кроме предложений, касающихся новшеств/улучшений в действующей системе финансового контроля, обсуждаются еще более далеко идущие изменения, как то: учреждение должности Генерального Аудитора Организации Объединенных Наций и превращение Совета в орган наблюдения за работой Генерального Аудитора.

Сотрудничество в рамках Совета

Контрольно-финансовая деятельность аудиторского органа, имеющего в своем составе представителей трех континентов, ответственных за проверку очень разных организаций, расположенных по всему свету, представляет собой чрезвычайно сложное предприятие. Все лица, принимающие участие в аудиторской деятельности ООП, должны быть готовы постоянно совершенствоваться; должны обладать большим терпением, гибкостью, способностью к сопереживанию, а также готовностью к разрешению сложных

Персонал, принимающий участие в аудиторской деятельности ООН, должен быть готов постоянно совершенствоваться; должен обладать большим терпением, гибкостью, способностью к сопереживанию, а также готовностью к разрешению сложных аудиторских задач, предполагающих рабочий контакт со множеством языков и традиций аудиторской работы, с разными типами мышления, с различными методиками финансовой проверки.



аудиторских задач, предполагающих рабочий контакт со множеством языков и традиций аудиторской работы, с разными типами мышления, с различными методиками финансовой проверки. Часто должно пройти время, прежде, чем выводы, сделанные на основании одной отдельной ревизии, смогут быть включены в совместный отчет, достойный единогласного одобрения всех членов Совета. Несмотря ни на что, сам факт присутствия и работы в Совете, осуществляемой при тесном сотрудничестве всех его членов имеет большое значение, так как способствует развитию и

обогащению профессионального мышления аудитора, открывает перед ним новые перспективы, порождает новые инициативы и свежие идеи. Согласно точке зрения немецких специалистов, участвующих в ревизионной деятельности ООН, представляет собой скорее преимущество, чем недостаток, то обстоятельство, что аудиторы, сформированные в разных системах финансового контроля, соединяют свои усилия с тем, чтобы совместно работать над достижением поставленных целей и над совершенствованием эффективности системы внешнего финансового контроля ООН.

Финансовый контроль в области защиты окружающей среды в государственном секторе

ДЭЙВИД ДЕВАР,

Бывший помощник Генерального Аудитора Государственной Фининспекции Соединенного Королевства Великобритании

Государственный сектор осуществляет большое количество крупномасштабных программ и проектов, охватывающих, кроме указанной, многие другие сферы деятельности и предполагающих привлечение огромных ресурсов. Их применение имеет, для окружающей среды, важные последствия, часто не зависящие от учреждений, непосредственно ответственных за внедрение этих проектов. Наглядные тому примеры мы можем найти в таких сферах, как: дорожное строительство и другие крупномасштабные работы; гостранспорт, крупные операции по приобретению собственности; обучение армии; строительство канализаций и сооружений для переработки отходов; лесоводство; туризм, а также разнообразные программы по экономическому, промышленному и социальному развитию.

Финансовый контроль в области защиты окружающей среды представляет собой широкую сферу деятельности. Давно существующая, она продолжает развиваться и претерпевать изменения. Было бы затруднительно дать однозначное определение сущности и направленности этой работы, так как в ней участвуют организации самых разных типов, а также частные лица. Следует также учитывать, что критерии анализа могут не совпадать; кроме того постоянно обновляется сама постановка вопроса и вводятся новые методы работы; и наконец, существуют многообразные методы выработки отчетов по результатам, а также стимулирования изменений и улучшений.

Эти модификации и неопределенности, в сочетании с трудностями, изначально присущими этой работе, — к ним относятся, например, субъективность оценки и затруднительность исчисления ущерба, наносимого окружающей среде, — объясняют те сложности, с которыми сталкиваются

специалисты вначале или при попытке осуществить последовательную программу финансового контроля. Основной задачей является: проанализировать имеющиеся возможности, выбрать соответствующую тему или проект (вероятно, очень скромный) и приступить к работе. Эдмунд Бурке показал, что было бы большой ошибкой ничего не предпринимать, только на том

основании, что возможность чего-то добиться — ограничена. Данное рассуждение приложимо не только к финансовому контролю в области защиты окружающей среды, но и к самому поиску путей защиты окружающей среды.

Целью настоящего раздела является:

- констатация исключительной важности финансового контроля в области защиты окружающей среды в государственном секторе;
- анализ возможных направлений контрольно-финансовой деятельности;

Ответственность за охрану окружающей среды, а также за постоянное развитие, распределяется поровну между частным и государственным секторами, действуют ли они совместно или независимо друг от друга.



- обсуждение наиболее эффективных методов финансового контроля и сообщения полученных результатов.

Почему так важен государственный сектор?

Ответственность за охрану окружающей среды, а также за постоянное развитие, распределяется поровну между частным и государственным секторами, действуют ли они совместно или независимо друг от друга. Организации государственного сектора, вне зависимости от их принадлежности к центральным или местным структурам власти, играют здесь главную роль, но и несут основную ответственность и имеют в своем распоряжении большой диапазон мер воздействия, начиная с особых уставных положений, вплоть до общих мер давления. В Белой Книге, Правительства 1990 г., озаглавленной «Это общее наследие» (Ст 1200), четко определяются обязательства, взятые на самом высоком уровне (с указанием конкретных предложений и мероприятий), касающиеся широкого спектра вопросов, связанных с охраной окружающей среды.

К вопросам, ответственность за решение которых возлагается, прежде всего, на государственный сектор, относятся:

- устранение последствий воздействий на окружающую среду, являющихся следствием деятельности, предпринятой властями;
- законодательство, национальное и международное;
- регламентация, санкционирование, контроль и реализация;
- налогообложение, а также экономическое и финансовое стимулирование;
- поддержка и дотации;
- исследования, консультирование и реклама;
- службы экстренной помощи.

Государственный сектор осуществляет, помимо указанной деятельности, большое количество крупномасштабных программ и проектов, предполагающих привлечение больших ресурсов. Их применение имеет, для окружающей среды, важные последствия, часто не зависящие от учреждений, непосредственно ответственных за их использование. В качестве наглядного тому примера укажем на такие области, как: дорожное строительство и другие крупномасштабные работы, гостранспорт, крупные операции по приобретению собственности, обучение армии, строительство канализаций и сооружений для переработки отходов; лесоводство, туризм, а также разнообразные программы по экономическому, промышленному и социальному развитию.

Следует также учитывать одно дополнительное обстоятельство, присущее контрольно-финансовой деятельности в области защиты окружающей среды в

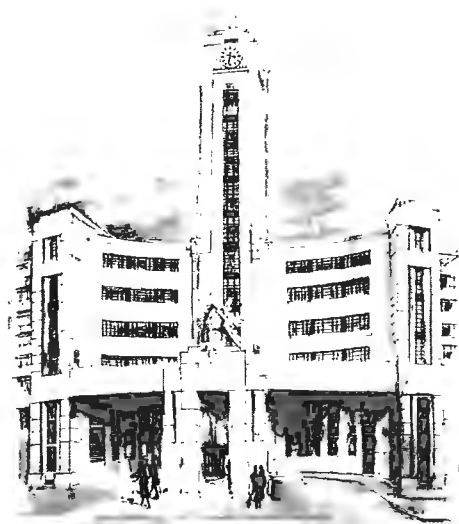
государственном секторе, а именно: обязательность официального отчета. В обязанности управлений и прочих учреждений, расходующих государственные средства, входит необходимость отчета перед Парламентом и гражданами об их использовании, что предполагает также рентабельность их вложения в сферу охраны окружающей среды. Формы отчетности многообразны и включают в себя опубликование основных данных в годовых отчетах управлений и в других типах сообщений. За этой информацией можно также следить по докладам, касающимся вопросов охраны окружающей среды, представляемым Государственной Фининспекцией в Парламент на рассмотрение Комиссии, ведущей государственными счетами. Было бы ошибкой предполагать, что методика отчетности по вопросам окружающей среды уже приняла систематизированный законченный характер. В этом направлении еще многое нужно сделать; есть сферы, нуждающиеся в дальнейшем совершенствовании. Однако внедренные принципы транспарентности и анализа, а также способы их применения в практике работы, выдерживают сравнение с методами, существующими во многих сферах частнопредпринимательской деятельности, а в некоторых случаях даже их превосходят.

Приведем один пример. В 1991 году были актуализированы 300 страниц издания «Это общее наследие», посвященные целям и ближайшим задачам в области охраны окружающей среды. Были также добавлены еще 200 страниц, предлагающих информацию о ходе реализации и результатах выполнения ранее поставленных задач. Там же были приведены данные о 400-х частных начинаниях. Предполагается подготовка докладов о ходе реализации нескольких важных проектов. Имеет все более широкий охват популяризация и анализ годовых отчетов конкретных департаментов, ответственных за охрану окружающей среды. К ним относятся: Управление по охране окружающей среды и подчиненные ему учреждения; Инспекция по вопросам загрязнения окружающей среды, Национальное Речное управление, а также Департамент транспорта. Все указанные ранее, в пятом параграфе, вопросы, связанные с охраной окружающей среды, были проанализированы и включены в отчеты, опубликованные Государственной фининспекцией, или же находятся на стадии изучения (см. Приложение).

Следует признать, что вопрос защиты окружающей среды, как в государственном, так и в частнопредпринимательском секторе, не составляет, как правило, единственную, абсолютную задачу. Преследуемая цель — это перманентное контролируемое развитие, не противоречащее концепции экономического роста. Иногда достижения в области экономического развития идут на пользу делу охраны окружающей среды, как это происходит, например, в случае

Иногда достижения в области экономического развития идут на пользу делу охраны окружающей среды, как это происходит, например, в случае уменьшения производства отходов вследствие повышения эффективности использования энергетических ресурсов.





Штаб-квартира Высшего Органа финансового Контроля Великобритании.

уменьшения производства отходов вследствие увеличения эффективности использования энергетических ресурсов. Однако, имеют место и антагонизмы. Принятие решений, установление очередности, в зависимости от степени важности, задач в области сохранения окружающей среды, распределение денежных средств — все эти вопросы надо решать с учетом всех данностей нашей непростой реальности, которой присущи ограниченность ресурсов и противостояние интересов, в которой высокая себестоимость охраны окружающей среды может сделать нереальным выполнение этой задачи или привести к нежелательным уступкам, так как ужесточение требований ведет к увеличению затрат или к сокращению возможностей выбора, или же одновременно к тому и другому. Сохраняется также и трудность выбора между интересами, связанными с сохранением окружающей среды, и задачами развития, так как преследование целей, благотворных для окружающей среды в каком-то одном отношении, иногда предполагает нанесение ей ущерба в другом. Так, строительство окружной дороги вокруг какого-то населенного пункта может решить проблему транспорта и звуковой контаминации. Однако следствием такого решения явится нарушение близлежащего живописного ландшафта или необходимость проложения дороги по ценной в научном отношении местности. «Зеленые победители» могут оказаться таким образом «зелеными побежденными».

Определение возможных направлений контрольно-финансовой деятельности

Сферы, могущие стать предметом финпроверки, ранее указанные в параграфе номер пять, многочисленны и, кроме вопросов объема работы, часто

предполагают длительные периоды командировок, а также перемещения на большие расстояния. В таких условиях логично допустить, что финансовый контроль в области охраны окружающей среды не может осуществляться на основе единой целостной линейной поступательности: следует выбрать, для последующего глубокого анализа, лишь вполне определенные конкретные проекты и аспекты работы. Существует, вне всякого сомнения большое количество приемов. Но лучшие результаты не являются прямым следствием погружения в случайно выбранные темы. Для обеспечения постоянного воздействия и придания ценности результатам, необходимо существование метода и цели с тем, чтобы определить насущные вопросы и добиться надлежащей концентрации усилий. Работа должна сосредотачиваться на фундаментальных вопросах, а не подчиняться требованиям модных веяний; основное усилие должно направляться на усиление уже существующих систем и контролей, а не на выживание частных примеров неудовлетворительного функционирования.

Отбор тем зависит также от сущности и ситуации проверки, а также от лиц ее осуществляющих. Финконтрольные мероприятия в сфере охраны окружающей среды могут иметь форму и специального консультативного задания, выполняемого по просьбе учреждения-заказчика. В этом случае охват, цели и содержание задания, а также форма представления заключений, могут быть заранее согласованы, или же непосредственно указаны клиентом. В других случаях речь может идти о внутреннем контроле, осуществляемом группой сотрудников самого учреждения, при этом возможны междисциплинарный подход и/или дополнительная помощь специалистов. В таком случае определение предмета и объема инспекции может включать в себя более тщательный анализ со стороны рабочей группы обстоятельств, могущих иметь экологические последствия. Согласно законодательству Великобритании и Европейского Сообщества, возможно обращение с просьбой о производстве более независимой фининспекции, или же об оценке возможных последствий.

В некоторых случаях (как, например, в случае Государственной Фининспекции Великобритании) возможно проведение, в сфере сохранения окружающей среды, внешних проверок, осуществляемых совершенно независимо, в соответствии со специальным законодательством. В этих обстоятельствах лично аудиторы отвечают за производство первичного анализа, за определение предмета и охвата контроля, за установление принципов и методов работы, за обеспечение специалистами, а также за выработку объективных заключений и соответствующих рекомендаций в отчете, подлежащем опубликованию.



При определении и отборе вопросов, связанных с охраной окружающей среды и предназначенных к финансовой проверке, необходимо учитывать множество факторов, к которым относятся:

- объем и разнообразие существующих видов деятельности, новейшие технические достижения и их возможное воздействие на окружающую среду;
- существующее законодательство и прочие акты;
- цели воздействия на окружающую среду и задачи учреждения (явные и скрытые);
- интересы и предвзятость заинтересованных лиц;
- предшествующие данной проверке, касающиеся этой, или связанной с ней, сферы;
- прочие анализы или ревизии, уже осуществленные или предусмотренные;
- наличие необходимых навыков и опыта;
- требования, предъявляемые к отчетности и выработке докладов;
- перспективы получения положительных и конструктивных результатов, а также результатов, могущих иметь дополнительную ценность.

В настоящий момент высокий уровень общественного сознания в отношении сохранения окружающей среды означает, что существует некоторая вполне определенная совокупность тем, необходимость финансового контроля которых напрашивается сама собою. Многие из этих тем относятся к относительно несложной сфере экологически «рачительного хозяйствования», однако и здесь не обходится без проблем. К наиболее характерным в этом отношении вопросам относятся: экономия в расходовании энергии; сокращение объема отходов, их элиминация, рекуперация и обработка в целях повторного использования; пересмотр вопроса о нуждах транспорта, а также политики в вопросах приобретения собственности. Анализ этих сфер может производиться на разных уровнях и на основе разных концепций, в зависимости от имеющегося опыта. Качественно выполненный анализ и адекватный надзор будут иметь своим следствием, по отдельности или совокупно, значительные улучшения и экономии.

Однако, существует реальная опасность того, что забота об охране окружающей среды будет рассматриваться как один из второстепенных элементов работы организации, имеющий исключительно «косметический» характер, тогда как эта сфера приложения усилий должны войти в общую концепцию деятельности предприятия в качестве равноценного с другими направлениями, осознаваемого таковым на всех уровнях администрации. Таким образом, рассмотрение контрольно-финансовой деятельности в

области охраны окружающей среды с позиций более широкой перспективы дает возможность сформулировать некоторые положения, имеющие в виду следующие направления:

- выработать связную программу общих целей и конкретных задач в области охраны окружающей среды;
- уточнить, затем, тактику, конкретные проекты, а также продуманную последовательность действий;
- ознакомить с целями, тактикой, планами и задачами все структурные подразделения организации, с привлечением всего персонала и обеспечением всей необходимой обратной связи;
- установить контакт с соответствующими заинтересованными лицами;
- системы для оценки риска; определение норм; контроль и реализация;
- четкое распределение ответственности и полномочий в вопросах охраны окружающей среды; соответствующие распоряжения, касающиеся анализа и выработки отчетов;
- включение экологических факторов в оценку капиталовложений, анализ отношения затрат к доходам и прочие экономические показатели;
- анализ данных и цифровых показателей, относящихся к этой сфере, с целью их последующего включения в основные информационные системы финансового управления, а также подготовки и предоставления отчетов;
- пересмотреть существующие превентивные меры и меры защиты от загрязнения; выяснение наличествующих средств и возможностей на случай экстренных ситуаций; предусмотрение компенсаций за нанесенный ущерб;
- принятие резолюций, предусматривающих публичное оглашение счетов;
- охват и эффективность программ по обучению персонала по тематике охраны окружающей среды;
- исследования и разработки, относящиеся к вопросам, внешним и внутренним, экологии;
- возможное участие в более широком спектре мероприятий, имеющих отношение к этой сфере, как то: спонсорство и другие формы поддержки несвязанных с данной организацией групп, заинтересованных в охране окружающей среды.

Целью непрерывной программы контрольно-финансовых проверок в области охраны окружающей среды, выбранных из данных разнообразных вариантов, должна быть попытка добиться сочетания анализа, практического и строгого, основных действующих направлений деятельности с анализом, целью которого является

Подготовка эффективной финансовой проверки в области охраны окружающей среды мало чем отличается от подготовки любого независимого контроля.



уточнение и проверка на практике, отработка системных структур, а также контроль планирования и управления. Эта работа должна, вероятно, иметь постоянно развивающийся характер. В ней следовало бы отдавать предпочтение наиболее перспективным, с точки зрения скорости и эффективности действий, сферам, работая одновременно над вопросами, представляющимися в дальней перспективе, особенно значимыми. Такая ориентация в работе зависит прежде всего от позиций контролируемой организации в вопросах сохранения окружающей среды, а также от степени осознания принятой ею на себя ответственности в этом вопросе.

Осуществление целевых финансовых контролей и сообщение результатов

Будет логично предположить, что основной объем работы, гарантирующей осуществление эффективного финансового контроля в сфере защиты окружающей среды, уже удалось определить на предыдущих этапах изложения. Очень часто невозможно провести границу между анализом крупномасштабных сфер деятельности и выработкой конкретных программ и просектов; между определением объема проверки, ее предмета, и выяснением точки зрения проверяемой организации, и, наконец, разработкой детального плана работы. Во многих отношениях подготовка эффективной финансовой проверки в области охраны окружающей среды мало чем отличается от подготовки любого независимого контроля. Однако следует признать наличие некоторых специфических элементов, как то: опасность проявления субъективного фактора, трудность числовой оценки, и возможность создания весьма деликатной ситуации, в случае широковещательного уведомления о результатах такого контроля. Некоторыми из ключевых моментов являются следующие:

- необходимость сконцентрироваться на областях или вопросах, предполагающих высокий уровень риска и значительную степень воздействия на окружающую среду;
- учет возможных конфликтных ситуаций и реакций заинтересованных лиц;
- четкое уяснение задач с учетом необходимого равновесия между вопросами, относящимися к охране окружающей среды, и факторами экономического и рабочего порядка, имеющими, как правило, далеко идущий характер;
- участие специалистов-аналитиков, обладающих необходимыми знаниями и опытом в разнообразных загрязняемых областях, с привлечением, если понадобится, дополнительной помощи;
- уточнение общей постановки вопроса и основных рабочих установок, предварительно, подробно и

откровенно, обсужденных с организацией, подвергаемой контролю, осуществляемому, насколько это возможно, при ее активном участии и поддержке;

- первичный квалифицированный анализ, обобщенный в форме предварительного исследования, позволяющего определить основные задачи и последовательность действий в работе на месте;
- работа на месте должна быть нацелена на получение четких результатов, позволяющих предложить конструктивные консультативную помощь и рекомендации, направленные на совершенствование ключевых систем и контролей;
- проделанная работа должна получить свое отражение в хорошо аргументированных отчетах, точных, объективных и соразмерных, как по содержанию, так и по форме;
- сделанные заключения должны увязываться с существующим механизмом надзора за выполнением, обеспечивающим быстроту и эффективность действий.

Приведенные общие положения приложимы, вероятно, к широкому спектру возможных контролей; кроме того существует совершенно определенная, стандартная методика, применяемая в сфере охраны окружающей среды, для некомплексных анализов. Однако следует признать, что постановка вопроса и установление приоритетов в этой области может меняться в связи с меняющимися условиями и в зависимости от типов проверяемых учреждений. Таким образом, финансовые контроли в сфере охраны окружающей среды могут варьироваться, как по форме, так и по содержанию; зачастую может идти речь только о контрольном мероприятии, выполняемом «по шаблону». В одном случае, фининспекции имеют независимый характер и ограничиваются исключительно вопросами, имеющими отношение к экологии; в другом — они касаются вопросов вытекающих или связанных с другими сферами деятельности, составляющими главную цель контроля. Содержание фининспекций всегда соответствует характеристикам проверяемых учреждений; кроме того, они отражают особенности, опыт и расстановку сил производящего эти контроли органа.

В заключение хотелось бы особо выделить один пункт, уже указанный в начале данной работы: Контрольно-финансовые проверки следует производить с большой осторожностью. Однако эти контроли, как внутренние, так и внешние, осуществимы. Перспектива контроля чрезвычайно сложной области не должна парализовать усилий: необходимо определить направление работы и — приступить.

Финансовые контроли в сфере охраны окружающей среды могут варьироваться, как по форме, так и по содержанию.



РАЗДЕЛЫ, ОТНОСЯЩИЕСЯ К ВОПРОСАМ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ, ПО КОТОРЫМ ИМЕЮТСЯ ОТЧЕТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФИНИНСПЕКЦИИ

(некоторые доклады затрагивают тематику смежных разделов)

Операции и мероприятия Правительства Опубликовано / в фазе реализации

Комиссия по лесоводству	1985/1987/1993
Программа городского благоустройства	1985
Корпорации по городскому развитию	1988/1993
Передача заброшенных земель	1988
Дорожное планирование	1989
Эффективность пользования энергией	1989
Консультативные службы по вопросам сельского хозяйства	1991
Охрана побережья Англии	1992
Администрирование и контроль территорий, используемых для армейских практических занятий	1992
Помощь зарубежным странам: вода и окружающая среда	1992
Сохранение и администрирование Государственного имущества Англии	1992
Природа Англии	в фазе реализации
Экологические факторы в планировании и проектировании дорог	в фазе реализации
Загрязнение рек, протекающих по землям, занятым фермерскими хозяйствами	в фазе реализации
Территории и частные владения под дорожное строительство (пригороды)	в фазе реализации

Регламентация, санкционирование, контроль и реализация

Контроль и наблюдения за контаминацией: анализ и инспектирование контаминации	1991
Городские сооружения и окружающая среда	в фазе реализации

Владения и концессии

Передача заброшенных земель	1988
Сохранение и администрирование Государственного имущества Англии	1992
Природа Англии	в фазе реализации

Исследования, консультирование и реклама

Городские сооружения и окружающая среда	в фазе реализации
Экологические факторы в планировании и проектировании дорог	в фазе реализации

Службы экстренной помощи

Загрязнение морских вод нефтяными и химическими субстанциями	1991
--	------

Примечание: Некоторые из указанных анализов являются следствием целевых фининспекций в области охраны окружающей среды; другие же анализируют экологические факторы наряду и в совокупности с вопросами более общей тематики.



Учреждение Службы Государственного контроля в качестве Высшего Органа финансового Контроля - необходимый элемент демократической реформы в Республике Албания

БЛЕРИМ СЕЛА,

Председатель Службы Государственного контроля Албании

Государственная финансовая инспекция в качестве важного элемента системы управления должна была соответствовать запросам и поддерживать новое демократическое правительство Албании в период перехода к рыночной экономике, обеспечить корректное администрирование и распределение государственных фондов и имущества.

В рамках глобальной политической, экономической и социальной трансформации, последовавшей после окончательного коллапса коммунистического режима, а также вследствие абсолютной победы демократических политических сил в марте 1992 года в ходе первых плюралистических выборов в истории Албании, стала очевидной необходимость радикального изменения сущности и методологии правительственной системы финансового контроля, а также учреждения Высшего Органа финансового Контроля, отвечающего Международным Нормам финансового Контроля.

С другой стороны, было необходимо реорганизовать всю правительственную систему финансового контроля, изменить ее фундаментальную юридическую основу, в соответствии с существующей международной практикой контрольно-финансовой работы. Данная реорганизация есть реакция на новое политическое, экономическое и социальное окружение, сформировавшееся в Албании в ходе проведения экономической реформы перехода к рыночной экономике.

Государственная финансовая инспекция в качестве важного элемента системы управления должна была соответствовать запросам и поддерживать новое демократическое правительство Албании в период перехода к рыночной экономике, а также обеспечить корректное

администрирование и распределение государственных фондов и имущества.

В условиях перехода к рыночной экономике старая система правительственной финансовой инспекции была не способна функционировать. Ранее существовавшие государственные органы финансовой инспекции, при отсутствии законного мандата, создавались и действовали в соответствии с указаниями и интересами партии-государства.

История развития правительственной финансовой инспекции в Албании подразделяется на три основных периода:

- Высший Орган финансового Контроля Албании впервые был учрежден в 1925 году. Он назывался Высший Национальный Финансовый Совет и просуществовал вплоть до 1943 года. Его мандат устанавливался в действующей в тот момент Национальной Конституции, а его функции и прерогативы определялись в специальном законе.
- В 1943 году, после короткого перерыва в деятельности государственной службы финансовой инспекции, связанного со Второй Мировой Войной, в Албании был установлен коммунистический режим и учреждены различные органы, действовавшие на основе правительственных норматив и инструкций компартии, имевшей абсолютную полноту власти.



**Служба
государственно-
го контроля
уполномочена
контролировать
правильность,
эффективность,
добросовест-
ность и
рентабельность
использования
финансовых
средств.**

До мая 1992 года государственная фининспекция представляла собой двухуровневую систему:

- а) Комиссия по государственному контролю, составная часть Совета Министров (исполнительного органа правительства), подчиняющаяся непосредственно правительству.
- б) Министерство Финансов, которое, через посредство Управления фининспекций, отвечало за государственный контроль всех вопросов, связанных с финансами, на всей территории страны.

Основной обязанностью Комиссии по государственному контролю являлась проверка и контроль исполнения правительственных указаний и нормативными органами власти и их служащими. При этом собственно контрольно-финансовая деятельность не осуществлялась, все сводилось к функциям контроля и надзора. Подчиненность Комиссии правительству делала невозможным в то время эффективное выполнение ею своих функций.

Министерство Финансов, через посредство Управления фининспекций, отвечало за проведение работ по финансовому контролю, надзору и ориентации государственных контрольно-финансовых учреждений по всей стране в вопросах, подлежащих фининспектированию. В тот момент государственные контрольно-финансовые учреждения находились в зависимости от власти, а их деятельность основывалась на нормах, устанавливаемых Советом Министров. Государственным инспекционным учреждениям не разрешалось проводить финансовые проверки во многих сферах под предлогом так называемого «государственного секрета». Так, например, расходы, произведенные бывшими коммунистическими руководителями и функционерами за последние 50 лет, никогда не инспектировались. К другим областям, в которых не могли действовать органы фининспекции, относились: государственные бюджетные фонды, фонды Казны, сферы обороны и безопасности и т. д.

Во время коммунистической оккупации правительственные контрольно-финансовые органы были просто инструментом в руках государственной партии. Им разрешалось осуществлять только те контрольные мероприятия, что не могли ни в каком случае затронуть интересы партии.

В этот период, и несмотря на предпринятые попытки, государственные контрольно-финансовые органы Албании были в несостоянии проводить регулярный контроль определенных сфер

деятельности и государственных органов. Кроме того, проверяемые органы почти никогда не допускали выполнение заключений и рекомендаций аудиторов.

Рассмотрев деятельность государственной фининспекции в нашей стране и проанализировав функции Высших Органов финансового Контроля, действующих в демократических странах, к которым теперь относится Албания, мы пришли к выводу о необходимости полной реорганизации государственной системы финансового контроля на основе существующих в этой области Международных Норм и Принципов.

С этой целью нами был изучен и проанализирован опыт контрольно-финансовой деятельности значительного количества высших органов финансового контроля, входящих в INTOSAI и EUROSAI.

В августе 1992 года албанский Парламент принял закон, в соответствии с которым учреждалась Служба государственного контроля в качестве Высшего Органа финансового Контроля Албании. В этом законе устанавливалась процедура демонтажа старой государственной системы финансового контроля и определялась заменяющая ее новая система. Уставные нормы этой новой системы предусмотрены в Национальной Конституции, а функции и организационная структура регулируются специальным законом. Действующий в настоящий момент в Албании высший орган финансового контроля функционирует в соответствии с международными нормами и принципами.

Национальная Конституция и названный специальный закон вручают Службе государственного контроля мандат для производства следующих действий:

- Полная независимость от исполнительной власти в смысле ее финансовой и организационной самостоятельности и оперативной инициативы.
- Председатель Службы государственного контроля пользуется неотъемлемой прерогативой отчета непосредственно перед Парламентом, являющимся высшей инстанцией, располагающей в качестве представителя всего народа всей полнотой права контроля.
- Парламент назначает, а также освобождает от должности, Председателя Службы и его советников.
- Председатель Службы государственного контроля по своему усмотрению назначает и увольняет персонал вверенного ему департамента.
- Председатель Службы государственного

Действующий в настоящий момент в Албании высший орган финансового контроля функционирует в соответствии с международными нормами и принципами.



контроля и ее служащие имеют неограниченный доступ к информации и данным, касающимся деятельности правительства, независимо от степени их секретности.

- Председатель Высшего Органа финансового Контроля имеет право принимать, по своему усмотрению, решения, касающиеся охвата и объема контрольно-финансовых действий, предпринимаемых Службой государственного контроля.
- Денежное вознаграждение за работу (жалование) Председателя и его советников определяется Парламентом, а заработную плату и прочие выплаты персоналу департамента назначает из бюджетных средств Председатель Службы государственного контроля.

Из публикуемых сегодня специализированных изданий явствует, что многие специалисты в данной области, считают, что чрезвычайно сложно добиться абсолютной независимости высших органов финансового контроля; однако, в случае Службы государственного контроля Албании, мы можем утверждать, что эта цель, несмотря на встречавшиеся трудности, была достигнута на практике.

Инициатива в предпринятии контрольно-финансовой деятельности принадлежит Службе государственного контроля. Вся деятельность направлена на выполнение Конституции и прочих законов. Служба государственного контроля проводит финансовые проверки общественных средств, предоставляемых из государственного бюджета различным государственным учреждениям, местным властям и государственным предприятиям, а также представительным органам Албании за рубежом. Данная функция очень важна, так как в любой демократической стране налогоплательщики хотят быть проинформированы о том, как расходуются общественные средства и насколько добросовестно выполняют свои обязанности государственные служащие.

Служба государственного контроля не является составной частью законодательной структуры власти. Однако она имеет право испрашивать у различных государственных органов прекращение действия закона или нормативы, в случае их несоответствия Конституции или любому другому законодательному акту; она также может выступать с рекомендациями по поводу их улучшения. Все эти действия Служба государственного контроля может предпринимать только в отношении связанных с финансами вопросов. Служба

контроля имеет также право налагать штраф на лиц, ответственных за нарушение закона. В конце года Служба государственного контроля сообщает Парламенту о наиболее значительных результатах работы за год.

На основании специального закона, регулирующего ее деятельность, Служба государственного контроля располагает правом проверки правильности, эффективности, добросовестности и рентабельности использования финансовых средств. Наряду с обычными финансовыми контролями производятся, причем им придается первостепенное значение, фининспекции с применением новейших методов финконтроля, появившихся в международной практике. Приоритет, отдаваемый проверкам этого типа, объясняется той важностью, которую они имеют для налогоплательщиков и Парламента для более полного выяснения, каким образом расходуются общественные средства.

Разработка норм финансового контроля, издание Кодекса этики государственных аудиторов, особое внимание, уделяемое проверке рентабельности, а также проведению информативных фининспекций, основанных на принятых в международной практике приемах, — все это представляет собой крупное достижение в работе Службы государственного контроля Албании. Данная Служба есть демократический орган, руководимый и представленный в лице ее Председателя, уполномоченного исполнять свои обязанности с полной независимостью и ответственного за их выполнение непосредственно перед Парламентом и Конституцией. Центральное управление Службы государственного контроля состоит из шести департаментов и располагает 11-ю зональными отделениями в разных регионах страны. Штат сотрудников насчитывает 260 служащих, из которых 160 человек являются аудиторами и аналитиками, представляющими различные специальности, как то: бухгалтерское дело, право, экономику и т. п.

Повышение качества финансовых контролей, неотъемлемой составной части повседневной работы нашего управления, составляет главную цель деятельности Службы, являющейся ответом на требование общества быть добросовестно проинформированным. Опыт применения методов международной практики финансового контроля, служащей нам ориентиром, позволяет с оптимизмом ожидать уже в ближайшем будущем повышения эффективности и превосходных результатов в нашей работе.

Служба государственного контроля имеет также право налагать штраф на лиц, ответственных за нарушение закона.



Влияние Федеральной Счетной Палаты Германии на политические решения

Д-р ГЕДДА ЧАШЕ,

Председатель Федеральной Счетной Палаты Германии

Данная статья объясняет, каким образом правовая функция консультирования, осуществляемого Федеральной Счетной Палатой Германии в отношении Федерального Правительства и Парламента, может повлиять на принятие политических решений.

Консультативная функция Федеральной Счетной Палаты Германии учреждается в разделе 88, параграфе 2-ом, предложении 1-ом, Федерального Бюджетного Кодекса Германии, в котором говорится:

«Федеральная Счетная Палата Германии, на основании результатов своей контрольно-финансовой деятельности, может выступать с рекомендациями перед обеими Палатами Парламента, Федеральным Правительством и федеральными министерствами».

По внимательном рассмотрении использованных формулировок становится ясным, что выражаемая в них правовая концепция придает функции Высшего Органа финансового Контроля Германии оптимативный характер. Федеральная Счетная Палата Германии не обязана выступать с рекомендациями, но имеет право это сделать по собственному усмотрению или по просьбе указанных учреждений. Предоставив Федеральной Счетной Палате Германии право, а не обязательство, рекомендовать, Законодательная власть признала независимость Органа финансового контроля, гарантируемую Конституцией.

В то же самое время оптимативный характер консультативной функции подчеркивает факт придания первостепенной важности традиционным функциям финансового контроля.

На практике же, консультативная деятельность, осуществляемая по запросу Парламента, составляет основную долю всей консультативной работы Счетной Палаты. Федеральная Счетная Палата Германии старается отвечать на все эти запросы, в той мере насколько это не влияет на выполнение ею собственно контрольно-финансовых функций. Очевидно, что связанное с институтом Парламента чувство почтения заставляет данное контрольно-финансовое

учреждение делать все возможное для удовлетворения этих запросов.

Раздел 88, параграф 2, Федерального Бюджетного Кодекса Германии предусматривает, что Счетная Палата может выступать с рекомендациями «на основании результатов своей контрольно-финансовой деятельности». Это не означает, однако, что результаты фининспекций, используемые как основание для рекомендаций, должны быть непосредственно и органически связаны с темой, по которой сделан запрос или требуется консультация. На самом деле, не только возможно, но и просто желательно, чтобы сопоставлялись, сочетались и оценивались разные выводы инспекций с тем, чтобы можно было составить единое целостное представление, обосновывающее рекомендацию в каждом конкретном вопросе. Типичным примером является консультация по организационным вопросам. В этих случаях, часто, вероятно, следовало бы применять к прочим подразделениям госструктуры, а может быть и ко всем ее органам, выводы, извлеченные из урока, преподанного в каком-нибудь учреждении или сфере государственной администрации, по недобросовестному руководству, передаче полномочий, делопроизводству и т. п.

Хотя в разделе 88, параграф 2, Федерального Бюджетного Кодекса и не говорится о своевременности рекомендации, этот аспект представляется очень важным. В действительности консультативное действие имеет опережающий характер, так как касается вопросов, решения по которым принимаются в данный момент или последующий. Это означает, что рекомендация должна быть своевременной с тем, чтобы ее можно было учитывать в процессе принятия решений. Следовательно, Высший Орган

На практике, консультативные действия, осуществляемые по запросу Парламента, составляют основную долю всей консультативной работы Счетной Палаты.



финансового Контроля должен постоянно информироваться о вопросах, принятие решений по которым носит немедленный характер. И действительно, Федеральная Счетная Палата Германии постоянно получает проекты законов, а также разного рода документы, относящиеся к заседаниям или представлениям Кабинету.

Отвлечем наше внимание от этих тем, скорее, технического характера и перейдем к рассмотрению принципиальных вопросов широты охвата и границ консультативной деятельности контрольно-финансового учреждения.

Чтобы ответить на эти вопросы необходимо уточнить соображения, касающиеся сущности положения Высшего Органа финансового Контроля в структуре власти. В германской государственной системе Высший Орган финансового Контроля не принадлежит ни к одной из трех классических сфер государственности. В силу принадлежащей ему функции контроля, а также вследствие правовой независимости его компонентов, гарантированных Конституцией, орган финансового контроля есть институт *sui generis*, дополняющий законодательную, исполнительную и правовую структуры власти. Это автономное учреждение со своими особыми обязанностями и полномочиями. Эта его специфическая функция, независимая от трех традиционных структур власти, заставляет постоянно возвращаться к вопросу об объеме ответственности, лежащей на контрольно-финансовом органе и, следовательно, широте его полномочий.

Суть проблемы заключается в определении границы между, с одной стороны, допустимым контролем над действиями правительства и способами составления и предоставления рекомендаций, разрабатываемых согласно принципам соблюдения правовых норм и рентабельности, и, с другой стороны, выработкой политических решений, являющейся прерогативой исполнительной власти в лице Правительства и Парламента.

В этой области Федеральная Счетная Палата Германии играет роль только посредника, в связи с чем, и в избежание двусмысленного толкования, она неукоснительно предпосылает своим ежегодным «Наблюдениям» следующее положение:

«Политические оценки и политические решения не подлежат оценке со стороны Федеральной Счетной Палаты Германии.

Однако, если результаты контрольно-финансового действия могут стать

основополагающим аргументом в выработке политических решений или способны повлиять на последствия таковых решений, то это считается достаточным основанием для передачи этих выводов на рассмотрение компетентных органов. В таких случаях Федеральная Счетная Палата Германии считает необходимым информировать по этим вопросам.»

Это разграничение между функцией контроля и консультирования и функцией выработки политических решений, и, вследствие этого, порядок реализации немецким контрольно-финансовым органом своих полномочий, непосредственно не выводится из существующих конституционных и правовых положений. Для уточнения этих разграничений Федеральная Счетная Палата Германии вынуждена постоянно интерпретировать основные правовые установки. Исключая принятие и оценку политических решений из сферы своего контроля Федеральная Счетная Палата учитывает тот факт, что в условиях демократии политические решения являются отражением существующих в коллективном общественном сознании ценностей и возникают, очень часто, как результат компромисса между антагонистическими взглядами и группировками. Предпочтение одних ценностей другим, а также оценка политических интересов, не входят в миссию государственных аудиторов. Поступать таким образом означало бы нарушить собственный статус консультантов-рекомендателей и сам принцип независимости, персональной и профессиональной, от Парламента и Правительства. Главной задачей финансового контроля деятельности правительства является добросовестный сбор данных, касающихся конкретных фактов и цифр.

Каковы, впрочем, последствия самоограничения, проповедуемого Федеральной Счетной Палатой в отношении оценок политических решений? Какой принцип следует применять в контрольно-финансовой и консультативной деятельности?

В общем, вероятно, можно утверждать, что все средства и механизмы, применяемые для достижения заранее намеченных политических целей, подлежат анализу и оценке Высшего Органа финансового Контроля. Из этого следует, что Федеральной Счетной Палате надлежит выяснить, удовлетворяют ли методы, применяемые исполнительной структурой власти для достижения определенной политической цели, нормам правопорядка и эффективности, приложимым к действиям власти.

Главной задачей финансового контроля деятельности правительства является добросовестный сбор данных, касающихся конкретных фактов и цифр.



Мне хотелось бы привести несколько примеров, иллюстрирующих направление консультативной деятельности нашего контрольно-финансового учреждения и степень его участия в разработке и принятии политических решений.

Федеральная Счетная Палата Германии не выносит суждений по поводу достоинств фундаментальных политических принципов, лежащих в основе политических решений, касающихся предоставления экономической помощи на развитие, на защиту детства и на поддержание уровня заработной платы. В силу самой своей сущности эти фундаментальные политические решения не могут быть предметом контрольно-финансовой или консультативной деятельности, базирующейся на критериях рентабельности и соответствия нормам. Однако, в случае, например, предоставления помощи на развитие, орган финансового контроля имел бы, вне всякого сомнения, право критиковать определенные проекты, если, согласно заключениям проведенного финансового анализа, не гарантировались бы рентабельность и эффективность использования ассигнованных на эти проекты средств. Такая критика имела бы своей целью аргументированное возражение против использования специальных фондов в специфических обстоятельствах, но не подвергала бы сомнению самую политическую цель, лежащую в основе политики помощи развитию.

Сделаем еще одно допущение в нашем рассуждении. Должен ли Орган финансового Контроля подать Парламенту и Правительству мысль о том, что им следовало бы пересмотреть ассигнования на помощь развитию, если бы возникло обоснованное результатами фининспекции предположение о том, что существующее количество полезных и реализуемых проектов помощи не достаточно для того, чтобы гарантировать эффективное использование фондов, ассигнуемых на помощь развитию? Данный, воображаемый, пример приводится здесь мною специально потому, что в нем представлена ситуация, в которой орган финансового контроля мог бы оказать влияние на конкретную политическую цель. Согласно этой цели предполагается отложить определенную долю бюджетных фондов на помощь развитию, не установив предварительно точный объем экономических потребностей. Именно в этом пункте проявляется возможность влияния заявлений Федеральной Счетной Палаты на политические цели. В случае нашего воображаемого примера у меня складывается впечатление, что орган

финансового контроля должен был бы располагать правом обжаловать в целом общую сумму бюджета, предназначенную на помощь развитию и предложить необходимые по его мнению сокращения.

Мне хотелось бы привести еще один пример, иллюстрирующий степень влияния консультативных действий Органа финансового Контроля на политику.

После воссоединения Германии Федеральное Правительство придает первостепенное значение одной политической цели: всячески способствовать экономическому развитию новых федеральных государств с тем, чтобы добиться уравнивания, в основных сферах, условий жизни на всей территории немецкого государства. С этой целью осуществляются разнообразные программы. Одна из них предусматривает перевод федеральных учреждений из западной части страны в восточную. Властям надлежит принять решение о том, какие именно и куда переводятся учреждения. В этом случае ясно, что все действия властей, как и финансовые операции, предпринятые с целью осуществления принятых в связи с этим переводом решений, подлежат инспектированию со стороны Федеральной Счетной Палаты и входят в сферу ее консультативной работы. Содержание действий по реализации данных решений предполагает соответствие и выполнение правовых норм, а также эффективность. Все это подпадает под мандат Федеральной Счетной Палаты.

Однако зададим себе вопрос: как следовало бы поступить Федеральной Счетной Палате, в случае если фининспекция перевода одного федерального правительственного учреждения продемонстрировала, что:

- с точки зрения рентабельности и экономической полезности отказ от перевода есть лучший вариант решения, или что
- с точки зрения экономической полезности, лучшим вариантом явилось бы изменение изначально намеченного местонахождения.

Этот пример также ставит вопрос о том, где же находится та черта, за которой «действительно» начинается выработка политических решений и заканчиваются, следовательно, полномочия на контроль со стороны Федеральной Счетной Палаты.

В своей роли консультанта-рекомендателя Федеральная Счетная Палата Германии могла бы, естественно, указать на последствия этого политического

**Суть
обсуждаемого
вопроса
сводится к
следующему:
в какой
момент
начинается
«действенная»
выработка
политических
решений и
прекращается,
следовательно,
действие
права
контроля со
стороны
Федеральной
Счетной
Палаты.**



решения с помощью, например, анализа отношения затрат к прибыли. Она также могла бы особо указать на тот факт, что данное местонахождение, выбранное для перевода, предполагает, с точки зрения экономической, меньшую выгоду или большие затраты на перевод. Однако, оценка этих данных, как и окончательное решение по поводу перевода или выбора нового местонахождения учреждения, находится в руках политических властей, которые могут руководствоваться иными соображениями и интересами. Более того, Федеральная Счетная Палата должна была бы согласиться с таким политическим решением, при условии присутствия в этой оценке, и в соответствующем политическом решении, определенных достоинств, а также и основополагающего аргумента, такого как, например, улучшение инфраструктуры такой-то зоны.

Из приведенных примеров, вероятно, можно вывести следующее заключение:

При проведении финансового контроля деятельности правительства следует исходить из принципов нормативного соответствия и эффективности с тем, чтобы дополнить процесс выработки политических решений солидной аргументацией, могущей учитываться в их обосновании. В своей работе Федеральная Счетная Палата должна воздерживаться от оценки или критики сущности политических решений с позиций аудиторских, профессиональных. Однако политические решения должны иметь под собой основательную дееспособную базу, так как, что не менее важно, в огромном большинстве случаев эти решения, в свою очередь, предполагают определенные затраты, производимые из фондов, составляемых совокупным усилием налогоплательщиков. В своем качестве консультанта-рекомендателя, высшие органы финансового контроля должны выступать за применение принципов разумности и ясности к выработке политических решений. В соответствии с этим, нашей обязанностью является приложить все возможные усилия к тому, чтобы снабдить всех тех, кто участвует в принятии политических решений, обоснованными данными, могущими служить аргументированной базой для выработки таких решений. Так, если при сравнении двух альтернативных проектов прокладки железнодорожных путей, выяснится, что один из них экономически более рентабелен, нашей обязанностью будет указать на этот факт. Если же окончательное решение по этому вопросу будет принято вопреки нашей рекомендации, то логично

предположить, то мотивы такого решения будут нам объяснены: этот выбор может быть мотивирован, например, необходимостью поддержать экономическое развитие в данном регионе.

Та сдержанность в оценках, которой мы добровольно руководствуемся в нашей контролирующей и консультативной деятельности, мотивирована следующим соображением: если бы мы позволили себе оценивать политические решения, то Федеральная Счетная Палата оказалась бы вовлеченной в дискуссию о политических принципах и столкновении интересов. Высшие Органы финансового Контроля обладают абсолютной, неограниченной, полнотой полномочий. Однако она подчинена двум фундаментальным положениям финансового контроля, как то: принципам — 1) нормативности (и соответствия правовым нормам) и 2) рентабельности. Хотя последний из приведенных критериев иногда с трудом поддается применению в некоторых особых, специфических, случаях, его теоретическое определение не вызывает затруднений. Действительность этого принципа подтверждается тем фактом, что из года в год наблюдения Федеральной Счетной Палаты ратифицируются Бундстагом, как правило, единогласно. Если бы Федеральная Счетная Палата отошла от этого несомненного принципа и стала выражать свое мнение по поводу «правильности» политических решений, то она незамедлительно оказалась бы под перекрестным политическим огнем и потеряла бы свой авторитет.

В выполнении своей функции консультанта-рекомендателя Высший Орган финансового Контроля выступает с предложениями, направленными на принятие действенных решений, основанных на выводах финансовых контролей. Эта функция позволяет Счетной Палате влиять на процесс выработки политических решений. Увеличение числа консультаций, данных Федеральной Счетной Палатой Парламенту и Правительству, является несомненным показателем того, что из обычного контрольно-финансового учреждения она превратилась в «генератор свежих идей», способный вырабатывать перспективные предложения.

За последние два года Федеральная Счетная Палата направила в Комиссию по Ассигнованиям, в Комиссию по Treuhbandanstalt (агентство по приватизации коммерческих активов Восточной Германии) и докладчикам

Нашей обязанностью является приложить все возможные усилия к тому, чтобы снабдить всех тех, кто участвует в принятии политических решений, обоснованными данными, могущими служить аргументированной базой для выработки таких решений.



различных комиссий более сорока докладов, свидетельств и писем, в которых рассматриваются такие разнообразные темы, как:

- ассигнование полной стоимости исследований по проектированию системы уничтожения ядерных отходов;
- размер вклада земель, länder, в программы образования потребителя в вопросах питания;
- количественный состав персонала для Федеральной Службы Трудоустройства;
- федеральная программа экономического сотрудничества в пограничной, польско-германской, зоне.

Приведенные примеры показывают, что рекомендации, предлагаемые Федеральной Счетной Палатой Парламенту и парламентским комиссиям, не ограничиваются лишь кругом вопросов, касающихся исключительно федерального бюджета. Еще одним важным фактором, подлежащим подробному рассмотрению, является уточнение момента, благоприятного для представления рекомендации. Это особенно важно в тех случаях, когда Федеральная Счетная Палата выступает с рекомендацией по собственной инициативе. Тогда она должна озаботиться своевременностью подачи рекомендаций с тем, чтобы информация, могущая иметь весомое значение в процессе принятия решений, поступила в нужный момент. Так, совсем недавно Счетная Палата выступила (и, считаю, весьма успешно) с рядом рекомендаций в связи с проектированием строительства крупного аэропорта для зоны Берлин/Бранденбург. Нами было указано на сомнительную достоверность некоторых данных, фигурирующих в плане, ввиду чего мы потребовали осуществить общую оценку проекта на основе критерия экономической рентабельности. Действуя подобным же образом, мы предоставили информацию для принятия решения относительно модернизации немецкой железнодорожной сети.

В тех случаях, когда государственная инспекция сосредоточивается на крупномасштабных операциях и контрактах в государственном секторе, их оценка производится исходя из критериев эффективности и экономической рентабельности. Результаты анализа сообщаются с тем, чтобы увеличить воздействие выводов контроля, а также добиться, вследствие этого, начала дискуссии о возможных альтернативных решениях, что, в конце концов, не может не повлиять на выработку окончательного

решения. Даже в случае самоограничения орган финансового контроля неминуемо подвергается обвинениям в превышении своих полномочий или узурпации функций Парламента и Правительства.

Приведу в этой связи один пример из недавнего прошлого. Речь идет о проекте приобретения боевого самолета «Eurofighter» (истребитель, изготовленный в Европе). Начиная с момента одобрения данного проекта, коллективно разрабатываемого Италией, Испанией, Великобританией и Германией, Федеральная Счетная Палата Германии осуществляет совместный контроль проекта в сотрудничестве с высшими органами финансового контроля стран-участниц. Было представлено несколько докладов по результатам проверок в Комиссию по Ассигнованиям Бундестага. Последний такой отчет был представлен в Комиссию по Ассигнованиям в конце прошлого года. Хотя данные, приводимые в отчете не подлежали разглашению, содержание доклада просочилось в средства массовой информации и стало, таким образом, известно широкой публике. Это привело к жесточайшей политической полемике. Министерство Обороны, а также Председатель Комиссии по ассигнованиям обвинили Федеральную Счетную Палату Германии во вмешательстве в процесс принятия политических решений. Этот упрек был сделан несмотря на то, что доклад ограничивался лишь объективным анализом вопросов технического и финансового характера, воздерживался от оценки политики обороны.

В целом, концепция консультативно-рекомендующей функции Федеральной Счетной Палаты Германии, сформулированная в разделе 88, параграфе 2, Федерального Бюджетного Кодекса Германии, выдержала испытание практикой. За небольшим исключением, исполнение врученных нам полномочий советников не стало предметом столкновений. Думается, что несомненное преимущество этой концепции базируется на возможности, предоставляемой Органу финансового Контроля, своевременно, в ходе процесса выработки политических решений, проинформировать о своих рекомендациях. Тогда, в свою очередь, Парламент, Правительство и министерства могут воспользоваться результатами объективных наблюдений Органа финансового Контроля с тем, чтобы основываться в своих решениях на хорошо обоснованных аргументах и совершенствовать функционирование государственного сектора.



Счетная Палата и контроль муниципий

Д-р ФРАНЦ ФИДЛЕР,

Президент Высшего Органа финансового Контроля Австрии

Можно с уверенностью сказать, что Счетная Палата ценит и, конечно же, поддерживает существование прочих органов надзора. С нашей точки зрения эти органы не являются соперниками, но полезными вспомогательными элементами и участниками работы Счетной Палаты, помощниками в деле защиты интересов налогоплательщиков, в котором все прикладываемые усилия никогда не бывают достаточны.

Контрольно-финансовые полномочия Счетной Палаты в отношении Gemeinden (муниципий), представляющих собой, согласно конституционному закону, административные территориальные единицы, имеющие право на самоуправление, начали действовать в момент принятия нового Федерального Конституционного Закона (Bundes-Verfassungsgesetz, B-VG) 1929 года. Однако уже начиная с 1920 года, Счетная Палата обладала правом контролировать финансовую деятельность федерального правительства (то есть страны в целом, или Государства как единого целого); а начиная с 1925 года, также и финансовую деятельность отдельных Länder (то есть Государств, входящих в федерацию). Термин «финансовая деятельность» мы употребляем в значении «любое действие, имеющее финансовые последствия», — так его определил Конституционный Суд.

Полномочия Счетной Палаты на финансовый контроль, присущие ей как органу Landtag (парламент одной Land) (статья 122, параграф 1 B-VG) соответствующей Land, в которой находится муниципия, распространяются, в принципе, на муниципии с населением более 20.000 человек, называемые Großgemeinden (статья 127а B-VG). Счетная Палата имеет право, в любой момент и по своему усмотрению, подвергать эти муниципии финансовой проверке.

В число данных муниципий входят (в алфавитном порядке):

Амштеттен, Баден, Брегенц, Вельс, Вена Нойштадт, Вольфсберг, Грац, Дорнбирн, Зальцбург, Иннсбрук, Капфенберг, Клагенфурт, Клостернойбург, Кремс, Леобен, Леондинг, Ливц, Мёдлинг, Санкт-Пёльтен, Траун, Фельдкирх, Филлах, Штейр

В данном контексте следует также упомянуть о федеральной столице, Вене, являющейся одновременно столицей и

Land: в отношении финансового контроля она рассматривается как Land (§ 16 Закона о Счетной Палате, или Rechnungshofgesetz, RHG).

Счетная Палата имеет право на осуществление фининспекций в муниципиях с населением менее 20.000 человек только в том случае, если с просьбой об этом к ней обратится Правительство соответствующей Land (статья 127а, параграф 7 B-VG). Такого рода запросы случаются очень редко.

Счетная Палата имеет право, в любое время и по своему усмотрению, подвергать проверке финансово-административную деятельность Gemeindeverbände, представляющих собой объединения муниципий, созданные для разрешения вопросов, связанных с их собственной деятельностью (статья 116а, параграф 1 B-VG). Контроль этих объединений может проводится и в тех случаях, когда в них входят мэрии, чье население не превышает, в совокупности, 20.000 человек. Для финконтроля таких объединений м рий применяются, по аналогии, положения, действующие в случае проверки муниципий (статья 127а, параграф 8 B-VG).

Полномочия в сфере финансовой проверки муниципий включают в себя:

- контроль общей финансовой деятельности мэрий; а также
- контроль финансовой деятельности их учреждений, фондов и институтов (статья 127а, параграф 1 B-VG);
- контроль финансовой деятельности зависящих от них предприятий (статья 127а, параграф 3 B-VG);
- контроль финансовой деятельности корпораций, или любого другого юридического учреждения, чье финансирование возложено на муниципию (§ 18, параграф 3 RHG).

Основными сферами деятельности муниципий, подлежащими финансовому контролю, являются: муниципальная администрация, муниципальные предприятия, муниципальные программы и государственные учреждения здравоохранения.



Конфликты юрисдикции

В случае если какое-либо учреждение местной власти подвергнет сомнению юрисдикцию, в сфере контрольно-финансовой, Счетной Палаты, то право окончательного решения по этому вопросу принадлежит Конституционному Суду. Запросы для разрешения такого рода конфликтов подаются: или Счетная Палата, или правительство соответствующей Land (статья 126a, B-VG).

Учреждения местной власти не имеют права представлять в Конституционный Суд прошения о разрешении конфликта юрисдикции, хотя и пользуются статусом истца в процессах, проводимых в Конституционном Суде.

Цели финансовых проверок

Цели финансовых контролей определяются в Федеральном Конституционном Законе. Их требования в равной мере применимы, как в деятельности федерального правительства, так и Länder или муниципий (статья 127a, параграф 1 B-VG), к вопросам, касающимся:

- точности сумм;
- выполнения существующих норматив;
- экономии;
- эффективности;
- и полезности, базирующейся на системности.

Анализ точности сумм, предполагает применение приема фининспектирования в классическом значении этого термина. Именно из этого пункта в последствии развились прочие полномочия Счетной Палаты.

При оценке выполнения существующих норматив основное внимание уделяется проверке соответствия финансово-административных действий, предпринятых подлежащими контролю учреждениями (в основном административных действий), существующим законодательным положениям.

Принцип экономии помогает свести расходы к минимуму и избежать ненужные затраты.

Принцип эффективности предусматривает достижение оптимального соотношения между затратами и стоимостью.

И наконец, выражение «базирующаяся на системности» имеет в виду оптимизацию выполнения мероприятий, ответственными за которые являются проверяемые учреждения. Этот критерий

легче поддается оценке в случае частнопредпринимательской деятельности, чем в действиях государственной администрации. Однако задачи деятельности государственной администрации четко определены и далеко не всегда мотивированы потребностью получения прибыли.

Счетной палате довольно часто приходится признавать, что цели финконтроля находятся в положении взаимного противоречия. Так, может случиться, что, к примеру, какое-то административное действие полностью отвечает существующим требованиям, оказываясь при этом абсолютно неэффективным. В таком случае было бы совершенно неуместно со стороны Счетной Палаты упрекать контролируемое учреждение в нарушении принципа эффективности. В то же самое время было бы точно также неразумно не придерживаться требования эффективности, учитывая тот факт, что требование о соответствии существующим нормативам было удовлетворено. В этом случае причину неэффективности данного административного действия мы находим в ошибке, допущенной законодателем. В такой ситуации необходимо вмешательство Счетной Палаты, так как согласно тексту Конституции принцип эффективности так же важен, как и принцип правового соответствия. Ввиду такого противоречия между этими двумя задачами финансового контроля, обязанностью Счетной Палаты является доказать изначальное присутствие признака неэффективности в правовых положениях, применяемых в данном случае.

Располагаемые средства

Средства, которыми располагает Счетная Палата для осуществления финансового контроля, включают в себя, прежде всего, возможность ознакомиться с местонахождением проверяемого учреждения; затем следуют сбор письменной и устной информации, принятие бухгалтерских книг, прочих бухгалтерских и вспомогательных материалов, таких как коммерческая документация, корреспонденция и подобные документы. Кроме того, во всех действиях участвуют специалисты.

Особенности финансовой проверки муниципий

Инициатива проведения фининспекции принадлежит, в огромном большинстве случаев, Счетной Палате. Однако, власти Länder могут обратиться в Счетную Палату с просьбой о проведении фининспекций в муниципиях с населением менее 20.000 человек. Счетная Палата не имеет в таких

Формулировка «базирующаяся на системности» имеет в виду оптимизацию всех действий, ответственность за выполнение которых возложена на проверяемые учреждения.



случаях права на проведение финансовых контролей по собственной инициативе, то есть без соответствующего запроса, так как, в сфере муниципальной, под ее юрисдикцию попадают лишь муниципии с населением более 20.000 человек. Надо признать, что власти Länder чрезвычайно редко обращаются в Счетную Палату с просьбой о проведении фининспекции в муниципиях с населением менее 20.000 человек.

Следует также отметить, что ни один Landtag не имеет права поручить Счетной Палате провести финансовую проверку деятельности муниципий, как это не может сделать и объединение мэрий соответствующей Land. В этом случае право Landtag (законодательная власть) подчиняется праву правительства Land (исполнительная власть).

Основными сферами деятельности муниципий, подлежащими финансовому контролю, являются:

- муниципальная администрация;
- муниципальные предприятия;
- муниципальные программы;
- государственные учреждения здравоохранения.

Штат аудиторов, занимающихся финансовой проверкой муниципий (и объединенный муниципий) составляет сорок человек. Ввиду немногочисленности штата аудиторов, интервал между фининспекциями муниципий составляет шесть лет; в случае объединенных муниципий — этот интервал увеличивается.

Продолжительность фининспекций в муниципиях составляет в среднем четыре-семь недель. Время, затрачиваемое на каждую проверку, зависит, в каждом конкретном случае, от размера муниципии или инспектируемого учреждения.

Основными сферами деятельности муниципий, подвергаемыми проверке, являются следующие:

- финансовое положение муниципии, что включает в себя:
 - соответствие администрирования существующим правовым нормам;
 - финансовые мероприятия последних, предшествующих фининспекции, лет;
 - структура финансов (собственные средства; фонды, полученные в форме ссуд);
 - состояние задолженности и ее тенденция;

- организационная и оперативная структуры муниципальной администрации;
- руководство персоналом;
- проекты инверсий (например, строительные проекты);
- администрирование и руководство программами по развитию (в особенности, по экономическому и социальному развитию);
- заключение государственных контрактов;
- сбор налогов;
- использование систем обработки данных.

В самое последнее время, и в особенности после включения этого положения в Конституционный Закон 1984 года, охрана окружающей среды стала одним из пунктов, включаемых в список инспекционных мероприятий. В этом новом контексте, внимание Счетной Палаты направляется на выяснение, выполняются ли действующие законы об охране окружающей среды, и, в случае если данные законы не выполняются, наказаны ли лица, ответственные за их невыполнение. В этой области придается особое значение координации действий различных административных органов, а также анализу деятельности предприятия, представляющего угрозу для окружающей среды.

В последние годы в программах инспекционных мероприятий Счетной Палаты занимают особое, все более важное, место экологические темы. Кроме того, Счетная Палата прилагает все усилия к тому, чтобы предложить возможные решения проблем в момент их обнаружения. Поступая таким образом, Счетная Палата должна разрешить противоречие, существующее (часто — лишь внешне) между экологией и экономикой, и, если в этом возникает необходимость, указать на конфликтное обстоятельство, ведущее к противоречию между указанными двумя основными целями контрольно-финансовой работы.

Счетная Палата сообщает мэру результаты своей оценки финансовой деятельности. Мэр располагает трехмесячным сроком для сообщения своей точки зрения и уведомления Счетной Палаты о мерах, предпринятых в связи с выводами фининспекции. Счетная Палата, в свою очередь, обязана довести до сведения властей соответствующей Land, а также федерального правительства, мнение мэра и свои заключения по нему (статья 127а, параграф 5 B-VG).

Защита окружающей среды стала еще одним пунктом программ инспекционных мероприятий.



С другой стороны, мэры муниципий с населением менее 20.000 человек обязаны ежегодно представлять в Счетную Палату бюджеты и предварительные балансы счетов (статья 127а, параграф 2 В-VG). Это позволяет Счетной Палате выработать общее представление о финансовом положении муниципий, что, в свою очередь, важно для планирования финансовых проверок.

Отчеты Счетной Палаты

К 31-му декабря каждого года Счетная Палата составляет для мэрии отчет, в котором информирует о своей деятельности в муниципальной сфере за прошедший год. Данный доклад содержит обзор отчетов о фининспекциях, изложенных в краткой форме, а также изложение особых мнений мэра и ответов на них Счетной Палаты (статья 127а, параграф 6 В-VG).

В отличие от сфер, связанных с деятельностью федеральных властей или властей Länder, законом не вменяется в обязанность подготовка в течение года, дополнительных докладов (известных как Доклады о Наблюдениях) для муниципий или объединений муниципий.

Доклады Счетной Палаты обсуждаются при участии представителей мэрий. Мэрии могут принимать или не принимать к сведению данные доклады, хотя, как правило, эти доклады учитываются. Органы правления мэрии не имеют права требовать присутствия Председателя Счетной Палаты на обсуждении таких докладов. Также очень редко приглашаются служащие Счетной Палаты на заседания правления мэрии, посвященные обсуждению отчетов Счетной Палаты. Кроме того, Счетная Палата обязана представить экземпляры этих отчетов о финансовых проверках муниципий в соответствующие Landtag, в которых и происходит их официальное обсуждение и голосование. В соответствии с законом (статья 127а, параграф 6, последнее положение В-VG), отчеты, непосредственно после вручения их Счетной Палатой мэрии, подлежат опубликованию.

Влияние деятельности Счетной Палаты

Очень часто слышится упрек в том, что в отношении свой наглавейшей обязанности (подготовки докладов, содержащих анализ финансовой деятельности) Счетная Палата добивается весьма незначительных результатов и что выявленные недостатки не устраняются десятилетиями без каких-либо

последствий для проинспектированного предприятия.

Ядром такой критики является то обстоятельство, что Счетная Палата не располагает исполнительными полномочиями, вследствие чего ее функция сводится к обнаружению недостатков и презентации рекомендаций. Счетная Палата не располагает правом заставить вопреки желанию проверенного учреждения выполнить свои рекомендации. Вот почему ее иногда называют «рыцарем без меча».

Эти общий ропот и приговор, клеймящие деятельность Счетной Палаты как неэффективную, несправедливы и не соответствуют действительности. На самом деле Счетная Палата имеет возможность настоять на принятии своей точки зрения на различных этапах и уровнях.

Самый простой способ достижения этой цели заключается в ее способности убедить инспектируемое учреждение в справедливости своих выводов и рекомендаций уже на начальном этапе проверки его деятельности. Этот метод представляется наиболее результативным, так как в этом случае удается, как правило, добиться, не унижая его достоинства, от проверяемого учреждения отказа от привычных приемов работы, подверженных критике со стороны Счетной Палаты. К достоинствам этого метода относится и то, что, поступая таким образом, делается возможным разрешить конфликтную ситуацию и, следовательно, исключить упоминание о ней в отчете Счетной Палаты, то есть избежать огласки. Не является исключением добровольное, со стороны Счетной Палаты, упущение упоминаний о таких нарушениях в отчетах: в случаях, когда удается добиться, в результате соглашения, от контролируемого учреждения немедленно их устранения.

Следующая возможность увидеть выполненными свои рекомендации, в случае когда Счетной Палате не удастся этого добиться в ходе фининспекции, предоставляется ей на этапе обмена мнениями, в котором участвует мэр-получатель рекомендаций.

Если же и этими средствами Счетной Палате не удастся добиться желаемых результатов, она может рассчитывать на положительную в этом смысле реакцию на этапе обсуждения отчетов в мэриях. Здесь, однако, следует помнить, что политические интересы советников, входящих в правление мэрии, могут сыграть на этом этапе решающую роль.



Дело в том, что Счетная Палата, руководимая в своих рекомендациях обязательными для нее принципами правового соответствия, экономии и эффективности, носящими системный характер, не может рассчитывать на то, что эти положения будут гармонично сочетаться с существующими интересами, вне зависимости от их политической окраски.

Несмотря на указанное, отметим, что Счетной Палате довольно часто удается добиться не только признания, но и влияния выработанной ею точки зрения на ход прений по представленным ею докладом в мэриях. Для достижения этой цели необходимо, и это является обязательным предварительным условием, сделать так, чтобы дискуссия сосредоточилась на аргументах, основанных на фактах, и имела объективный характер. Только в этом случае Счетная Палата может рассчитывать на возможность применить свои способности к убеждению, что в действительности является ее единственным действенным оружием в защите своей точки зрения.

Транспарентность финансовых контролей

Одним из важных средств влияния, помогающим Счетной Палате добиваться выполнения рекомендаций, представляет собой опубликование ее отчетов в средствах массовой информации. Утверждение, что «вне участия общественности невозможна никакая форма контроля», имеет большой реальный смысл. Обнародование отчетов Счетной Палаты отвечает, таким образом, требованиям современной демократии и потребности сознательных граждан получать информацию, что гарантирует транспарентность контрольно-финансовой деятельности для любого гражданина-налогоплательщика. Конституция это учитывает и предписывает публикацию отчетов Счетной Палаты немедленно после представления их в мэрии.

Если вслед за публикацией этих отчетов Счетной Палате удается возбудить интерес налогоплательщиков к вопросу о том, как тратятся налоги и, вследствие этого, повлиять, в свою пользу, на формирование общественного мнения, то давление общественного мнения заставит ответственных политических лиц предпринять необходимые действия. Все это является следствием транспарентности финансового контроля; значение ее невозможно переоценить.

Превентивный эффект Счетной Палаты

Отметим также, что сам факт существования Счетной Палаты, в сочетании с неожиданностью ее действий в любой части страны, имеет значительный превентивный эффект в связи с тем, что любое учреждение, подпадающее под контрольно-финансовую юрисдикцию Счетной Палаты, должен считаться с возможностью непредвиденной проверки. Если бы не существовало этой здоровой формулы предупреждения для всех действий, предполагающих участие государственных средств, то эффект работы Счетной Палаты был бы очень незначительным.

Учитывая тот факт, что штат Счетной Палаты составляет 330 служащих, ясно, что Счетная Палата не в силах сократить интервалы между инспекциями во всех сферах своей деятельности, ни на общегосударственном, ни на региональном уровнях, как не в состоянии это сделать в муниципиях или объединениях муниципий, где трудятся 750.000 государственных служащих. Несмотря на это, в настоящий момент существует весьма ограниченное число учреждений, входящих в ее контрольно-финансовую юрисдикцию, обходившихся вниманием Счетной Палаты.

Таким образом, считаем возможным допустить, что, теоретически, административные нарушения в области юридической, экономической, а также происходящие вследствие неэффективности или асистемности, могут, ввиду возможности вмешательства Счетной Палаты, быть в принципе исключены. В этом заключается «эффект Счетной Палаты», эффект — бесценный в самом прямом смысле этого слова.

Счетная Палата и другие учреждения финансового надзора муниципий

Кроме Счетной Палаты Австрии контрольно-финансовые действия могут выполнять некоторые другие муниципальные учреждения надзора: как в случае внешних контролей регионального уровня, проводимых органом надзора местной администрации. Ответственность за проведение этих финконтролей лежит на исполнительной власти или, в случае некоторых Länder, на Счетной палате Land. Имеются также местные органы внутреннего контроля, такие как: Контрольно-финансовая Комиссия Мэрий или местный Отдел Контроля. Такое положение вещей приводит к постановке следующего вопроса: следует ли считать эти



учреждения соперниками Счетной Палаты, соперниками дорогостоящими и бесполезными? — Ни в коем случае.

Счетная Палата приветствует любой дополнительный финансовый контроль, приносящий пользу, так как, вследствие малочисленности своих служащих, Палата не в состоянии участвовать в каждой муниципальной фининспекции. По тому вспомогательное участие прочих органов надзора в ее деятельности представляется полезным.

Кроме того, нельзя не учитывать тот факт, что эти органы надзора обладают некоторым преимуществом в сравнении со Счетной Палатой, заключающимся в большей близости к подвергающимся контролю муниципиям. Вследствие этого они лучше знакомы с ситуацией «изнутри», что позволяет им быстро констатировать любую жалобу. Кроме того, эти органы обычно имеют возможность быстро на них реагировать, в то время как Счетной Палате в подобной ситуации вероятно пришлось бы изменить свою программу работы, а иногда даже приостановить или прервать фининспекции, начатые в других учреждениях.

С другой стороны, было бы ошибкой заключить, что работа местных или региональных органов контроля делает излишней деятельность Счетной Палаты на этом уровне. Неоспоримое

преимущество Счетной Палаты заключается в том, что она представляет собой единственное контрольно-финансовое учреждение Государства, обладающее опытом работы на всей территории Австрии, вследствие чего Счетная Палата имеет возможность сопоставлений и сравнений, выходящих за пределы одной Land или конкретной муниципии. Так, знания и опыт, полученные вследствие работы на общегосударственном уровне, применяются в случае конкретных Länder и муниципий; а непричастность к деятельности инспектируемых муниципий позволяет ей быть объективной. И наконец, Счетная Палата Австрии обладает большей автономией, чем любой другой местный орган финансового надзора.

Резюмируя сказанное, можно с уверенностью утверждать, что Счетная Палата ценит и одобряет существование прочих органов финансового контроля; она не считает их соперниками, но полезным дополнением в своей работе. Счетная Палата воспринимает эти органы как соратников, участвующих в выполнении возложенных на нее функций (к которым, прежде всего, относится охрана интересов налогоплательщиков), то есть в деле, в котором все прикладываемые усилия никогда не бывают достаточны, на что, к сожалению, нам довольно часто указывает реальная действительность.

Счетная Палата ценит и одобряет существование прочих органов финансового контроля.



Адреса членов EUROSAI

State Control Service
Bulevardi Dëshmoret e Kombit
Тирана
Албаниа
Telef. 355/4232491/429
Fax: 355/4232491

Bundesrechnungshof
Berliner Strasse 51
60311 Frankfurt
Германия
Telef. 4969/2176 - 2150
Fax: 4969/21762470

Rechnungshof
Dampfschiffstr. 2
A-1033 Viena
Австрия
Telef. 431/71171- 8456
Fax: 431/7129425

Cour des Comptes
2, Rue de la Régence
1000 Bruselas
Бельгия
Telef. 322/5169211
Fax: 322/5169622

Control Chamber
Ul. Frasnоarmеyskaya 4/45
Minsk 220016
Белоруссия
Telef. 701/72278844 - 272671
Fax: 701/72276229

State Financial Control
102 Rakovski Str.
1040 Sofia
Болгария
Telef. 359/2880391
Fax: 359/2801148

Supreme Audit Office
Jankovcova 63
170 04 Praha 7
Чешская Республика
Telef. 422/809125/ - 8726206 - 8726536
Fax: 422/66710671

Audit Office of The Republic
12, Vyzantiou Str.
Nicosia 152
Кипр
Telef. 357/2302231
Fax: 357/2368153

Tribunal de Cuentas Europeo
12, Rue Alcide de Gasperi
L-1615 Luxembourg
Люксембург
Telef. 352/43981
Fax: 352/4398430

Rigsrevisionen
St. Kongesgade 45
1264 Kobenhavnk
Дания
Telef. 453/3928400
Fax: 453/3110415

Supreme Audit Office
of The Slovak Republic
Priemyselna U1 2
824 73 Bratislava 26
Словацкая Республика
Telef. 427/214189 - 213128 - 213465
Fax: 427/213005

Court of Audit
of The Republic of Eslovenia
H61000 Ljubljana, Prezihova 4
Словения
Telef. 386/611785803
Fax: 386/611785891

Tribunal de Cuentas
Fuencarral 81
28004 Madrid
Испания
Telef. 341/4478701
Fax: 341/15933894

The State Audit Office of Estonia
Narva Mnt. 4
EE0100 Tallinn
Эстония
Telef. 372/6400700 - 6400721
Fax: 372/6312764

State Audit Office
Annankatu 44
00100 Helsinki
Финляндия
Telef. 358/0228541
Fax: 358/022854250
Cour de Comptes
13, Rue Cambon
75100 Paris Rp
Франция
Telef. 331/4298
9500
Fax: 331/42600159

Chamber of Control of The
Republic of Georgia
P. Agmashenebeli Ave, 103
Tbilisi 380064
Грузия
Telef. 995/32957130
Fax: 49/51518633

Supreme Court of Audit of Greece
34, Patission Str.
106 82 Athens
Греция
Telef. 301/3810211 / 301/3840129
Fax: 301/3800526

Algemene Rekenkamer
Lange Voorhout 8
NL 2500 Ea Gravenhage
Нидерланды
Telef. 3170/3424344
Fax: 3170/3424130

State Audit Office
Aparcazi Csere Janos Utea 10
1052 Budapest
Венгрия
Telef. 361/1188799
Fax: 361/1384710

Office of the Comptroller and Auditor General
Dublin Castle
Dublin 2
Ирландия
Telef. 3531/6793122
Fax: 3531/6793288

Rikisendurskodun
Skulagata 57
150 Reykjavik
Исландия
Telef. 354/5614121
Fax: 354/5624546

Corte dei Conti
Via Baiamonti 25
00195 Roma
Италия
Telef. 396/38762477
Fax: 396/32657030

The State Audit Office
Republic of Latvia
26 Valdemara Street, Riga
Lv 1937
Латвия
Telef. 371/(2)286489
Fax: 371/(2)283466

Landesverwaltung des
Fürstentums Liechtenstein
Stabsstelle Finanzen
FL-9490 Vaduz
Лихтенштейн
Telef. 4175/2366110
Fax: 4175/2366430

State Control of the Republic of Lithuania
Pamenkalnio 27
26669 Vilnius
Литва
Telef. 370/2621646
Fax: 370/2625092

Chambre des Comptes
2, Av. Monterey
L-2163 Luxembourg
Люксембург
Telef. 352/474456 - 1
Fax: 352/474456 - 242

Audit Office
Notre Dame Revelin
Floriania
Мальта
Telef. 356/224013
Fax: 356/220708

Curtea de Conturi
A Republicii Moldova
Or. Chisinau, 277033
B-Rd Stefan Cel Mare, 105
Молдавия
Telef. 373/(2)233639
Fax: 373/(2)233535

Contrôle Général des Dépenses
Ministère d'Etat . Place de La Visitation
B.P. 522
Monaco Mc 98000
Монако
Telef. 339/3158273
Fax: 339/3154081

Riskrevisjonen
P.O. Box 8130 Dep
N-0032 Oslo
Норвегия
Telef. 472/2242002
Fax: 472/2242128

Supreme Chamber of Control
Skrytka Pocztowa P-14
PO Box-14
00-950 Warsaw
Польша
Telef. 482/2251523 / 257479
Fax: 482/2251523

Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1094 Lisboa Codex
Португалия
Telef. 3511/7972863
Fax: 3511/7970984

National Audit Office
157-197 Buckingham Palace Road
Victoria
London SW1 9SP
Соединенное Королевство Великобритании
Telef. 44171/7987000
Fax: 44171/7987466

Court of Audit of Romania
22-24, Lev Tolstoi St.
Sect. 1, Bucarest
Румыния
Telef. 401/2101377
Fax: 401/2101364 / 401/2102687

Accounts Chamber of the
Russian Federation
Okhotniy Ryad, Bldg.1
103265 Moscow
Российская Федерация
Telef. 7095/2926446
Fax: 7095/2926809

Riksrevisionsverket
Drottninggatan, 89
S-104 30 Stockholm
Швеция
Telef. 468/6904000
Fax: 468/6904123

Contrôle Fédéral des Finances
de la Confédération Suisse
Monbijoustrasse 51A
3003 Bern
Швейцария
Telef. 4131/3231111
Fax: 4131/3231100

Turkish Court of Accounts
Sayistay Baskanligi
06100 Ankara
Турция
Telef. 90/3123112328
Fax: 90/3123106545

State Audit Office
Tkalciceva 19
Hr - 10000 Zagreb
* Хорватия
Telef. 3851/4554268
Fax: 3851/4554270



EUROSAI

Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa.
European Organisation of Supreme Audit Institutions.
Organisation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques d'Europe.
Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden
Европейская Организация Высших Контрольных Органов