



2007

N.º 13

Европейская организация высших органов финансового контроля

# EUROSAI

VII Kongres Kraków 2008

**VII Конгресс EUROSAI**  
Краков (Польша), 2-5 июня 2008 года



**I Конференция  
EUROSAI-ARABOSAI**  
Тунис, 1-2 декабря 2006 года



**V Конференция  
EUROSAI-OLACEFS**  
Лиссабон (Португалия),  
10-12 мая 2007 года

ISSN: 1027-8982

ISBN: 84-922117-6-8

Библиотечный код: М. 23.968-1997

Ежегодный журнал EUROSAI издается Секретариатом Европейской организации высших органов финансового контроля (EUROSAI) в соответствии с принципами, утвержденными этой организацией. Цели издания – совершенствование процедур и методов аудита в государственном секторе и осведомление о мероприятиях EUROSAI.

Редакция приглашает всех заинтересованных лиц присылать свои статьи, доклады и репортажи. Эти материалы могут высылаться по адресу: TRIBUNAL DE CUENTAS, Secretaría de EUROSAI, Fuencarral, 81, 28004 Madrid, ИСПАНИЯ.

Телефон: +34 91 446 04 66 - Факс: +34 91 593 38 94 - E-mail: eurosai@tcu.es - tribunalcta@tcu.es - www: <http://www.eurosai.org>

По указанному выше адресу можно также направлять любые другие сообщения, связанные с журналом.

Журнал высылается руководителям всех высших органов финансового контроля Европы, входящих в EUROSAI.

Журнал EUROSAI издается под контролем и руководством Председателя Счетной палаты Испании и Генерального секретаря EUROSAI Убальдо Ньето де Альба, при участии Директора Секретариата EUROSAI Марии Хосе де ла Фуэнте, а также Пилар Гарсии, Фернандо Родригеса, Херонимо Эрнандеса и Тересы Гарсии. Перевод журнала на официальные языки EUROSAI осуществляют бюро переводов Auctoritas, S.L. и Guzman & Guinzbourg, intérpretes jurados, S.L. Макет: DiScript, S.L., печать: Star Press.

Отпечатано в Испании.

***Идеи и мнения, высказываемые в этом издании редакторами и авторами журнала, не обязательно совпадают с официальной точкой зрения EUROSAI.***

# Содержание

<b>ОТ РЕДАКЦИИ</b> .....	3
--------------------------	---

## **ИНФОРМАЦИЯ: НОВОСТИ EUROSАI**

Протокол XXXI заседания Руководящего комитета EUROSАI (11 сентября 2006 года). . . . .	4
Резюме решений, принятых на XXXII заседании Руководящего комитета EUROSАI (13 сентября 2006 года). . . . .	12
Протокол XIV совещания Комитета EUROSАI по подготовке кадров (29 - 30 июня 2006 года). . . . .	14
Резюме дебатов и решений XV совещания Комитета EUROSАI по подготовке кадров (8 - 9 марта 2007 года). . . . .	26
Информация о Первой совместной конференции EUROSАI-ARABOSАI и встрече Руководящих комитетов этих организаций (30 ноября - 2 декабря 2006 года). . . . .	28
Заключения и рекомендации V Конференции EUROSАI-OLACEFS, (10 - 12 мая 2007 года). . . . .	30
Согласованный аудит налоговых льгот: предварительный отчет ВОФК Германии. . . . .	33
Семинары, организованные Президентом EUROSАI. . . . .	35
VI учебный семинар EUROSАI по изучению практического опыта аудита государственной помощи и субсидий. . . . .	37
Резюме Семинара EUROSАI по проблемам качества аудита. . . . .	40
Мероприятия EUROSАI в 2006 году. . . . .	44
Мероприятия EUROSАI в 2007 году. . . . .	44
Мероприятия EUROSАI, запланированные на 2008 год. . . . .	45
Новости о членах EUROSАI за 2007 год. . . . .	46

## **ИНФОРМАЦИЯ: ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ**

Финансовая совесть Европейского союза: Европейской счетной палате исполняется 30 лет. . . . .	47
Самооценка и совместный контроль. . . . .	47
Годовой отчет за 2005 год. . . . .	47
Прочие отчеты и мнения, опубликованные Европейской счетной палатой. . . . .	48
Новые члены Европейской счетной палаты. . . . .	49
Комментарии к Совещанию руководителей ВОФК Европейского союза в Варшаве (11-12 декабря 2006 года). . . . .	49

## **ОТЧЕТЫ И ИССЛЕДОВАНИЯ**

<b>VII КОНГРЕСС EUROSАI – PMF</b> .....	52
ВОФК Польши.	
<b>МОДЕЛЬ И СТРАТЕГИЯ: ПРАВИЛЬНОЕ ПОЗИЦИОНИРОВАНИЕ КАК ФАКТОР УСПЕХА СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ.</b> .....	53
Доктор Йозеф Мозер, Председатель Счетной палаты Австрии и Генеральный секретарь INTOSAI.	
<b>ЛУЧШИЕ УСЛОВИЯ РАБОТЫ ВОФК ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ.</b> .....	56
Доктор Франтишек Догнал, Председатель Высшего управления аудита Чешской республики.	
<b>ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ АУДИТА БЫВШЕЙ ЮГОСЛАВСКОЙ РЕСПУБЛИКИ МАКЕДОНИИ: СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ.</b> .....	57
Доктор Драголюб Арсовски, Главный государственный аудитор Государственного управления аудита БЮРМ.	
<b>НОВЫЕ МЕТОДЫ АУДИТА ВЫПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА В ПРАКТИКЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ АУДИТА ВЕНГРИИ.</b> .....	63
Доктор Арпад Ковач, Председатель Государственного управления аудита Венгрии и Руководящего комитета INTOSAI.	
<b>ВЫСШАЯ СЧЕТНАЯ КОМИССИЯ КНЯЖЕСТВА МОНАКО.</b> .....	66
Джеймс Шерье, Председатель ВОФК Монако.	
<b>АНАЛИЗ БЮДЖЕТНОЙ СТАБИЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА ВЫСШИМИ ОРГАНАМИ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ.</b> .....	69
Мануэль Нуньес Перес, член Счетной палаты и Председатель департамента финансового контроля Испании	

<b>СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ИСПАНИИ.</b> . . . . .	78
Хавьер Медина Гихарро, член Счетной палаты Испании.	
<b>КОМИТЕТ ПО ПРОФЕССИОНАЛЬНЫМ СТАНДАРТАМ INTOSAI.</b> . . . . .	88
Ане Эльмосе, советник ВОФК Дании.	
<b>ВОФК АЛБАНИИ ВСТРЕЧАЕТ ВЫЗОВ ИНТЕГРАЦИИ.</b> . . . . .	91
Отдел методики аудита, общественных и международных связей ВОФК Албании.	
<b>ПРОВЕРКА ФЕДЕРАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ АУДИТА ШВЕЙЦАРИИ ПРОШЛА УСПЕШНО.</b> . . . . .	92
ВОФК Германии.	
<b>ПРИОРИТЕТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ АУДИТА РЕСПУБЛИКИ ЛАТВИИ В 2006 ГОДУ: ПОДГОТОВКА ПЕРСОНАЛА И НАБОР НОВЫХ СПЕЦИАЛИСТОВ.</b> . . . . .	93
Государственное управление аудита Республики Латвии.	
<b>СЧЕТНАЯ ПАЛАТА МОЛДОВЫ: ГАРАНТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ.</b> . . . . .	100
Георге Кожокару, член Счетной палаты Молдовы.	
<b>ОПЫТ И ЗНАНИЯ, ПОЛУЧЕННЫЕ В ХОДЕ АУДИТА БЮДЖЕТНЫХ ПРОГРАММ СЛОВАЦКОЙ РЕСПУБЛИКИ.</b> . . . . .	103
Мариан Палкович и Юлиус Туш, Высшее управление государственного аудита Словацкой республики.	

# От редакции

Уважаемые члены EUROSAI!

Завершается период работы, определенный VI Конгрессом EUROSAI. Этот Конгресс, состоявшийся в Бонне в 2005 году, нацелил нашу Организацию на продвижение международного сотрудничества на всех уровнях.

Миновав этап структурного строительства, решения основных организационных вопросов и определения главных каналов связи, EUROSAI, как зрелая международная организация, значительно расширившаяся за счет новых членов, открывает ныне новые горизонты в своей деятельности, стремится наращивать активность на основе двусторонних моделей сотрудничества. Это предполагает, с одной стороны, более широкое привлечение высших органов финансового контроля к работе Организации, а с другой стороны, выход за пределы региональных интересов, наведение мостов с окружающим миром, прежде всего, в целях обогащения общемировыми ценностями и достижениями.

Задание полученное от VI Конгресса Руководящим комитетом EUROSAI, Комитетом по подготовке кадров, Рабочими группами в части выполнения программ, утвержденных на Конгрессе (таких как проведение согласованного аудита налоговых льгот и сравнительное исследование по вопросам аудита доходных статей государственного бюджета), свидетельствует о наличии в рядах членов EUROSAI твердой воли к продвижению совместных мероприятий, активному обмену информацией и опытом, документами и отчетами, желания использовать потенциал международного сотрудничества под эгидой EUROSAI в целях усиления национальных стратегий каждой ВОФК, при неукоснительном соблюдении их суверенитета.

Совместное обобщение итогов деятельности, разработка, анализ и выдвигание альтернативных методов работы перед лицом новых проблем, учет экологического фактора, как ключевого элемента развития, дебаты по вопросам, представляющим взаимный интерес, внедрение наиболее эффективных моделей и дальнейшая разработка общих процедур и нормативов – все это, безо всякого сомнения, ведет к усилению нашей Организации в целом и каждого из ее членов в отдельности, делает более весомым вклад высших органов финансового контроля нашего региона в решение таких вопросов, как эффективность, транспарентность, производительность и добросовестное управление в государственном секторе.

В период 2005 - 2007 годов в рамках EUROSAI проведено немало мероприятий в самых разных сферах. Значительная часть этих мероприятий укладывается в рамки образовательной политики нашей организации. Рабочие группы EUROSAI также продемонстрировали большую активность, расширилось их сотрудничество с Рабочими группами INTOSAI, с Региональными группами этой организации, прежде всего, такими, как OLACEFS и ARABOSAI, а также с инициативой IDI, что явилось серьезным вкладом EUROSAI в выполнение Стратегического плана INTOSAI на период 2005-2010.

Практическое воплощение в жизнь Оперативного плана по внедрению Стратегии EUROSAI в области подготовки кадров способствует формированию в рамках Организации сети взаимодействия между органами самой EUROSAI, а также между EUROSAI и другими организациями, которые преследуют идентичные цели. Синергетический эффект такого сетевого взаимодействия позволяет извлекать большую пользу из отдельных мероприятий, проводимых в регионе.

С целью усиления своей деятельности, EUROSAI старается стимулировать использование новых методов организации и проведения мероприятий, позволяющих расширить аудиторию участников и польвателей, сократить расходы, гарантировать соответствие более высоким стандартам качества, привлечь новые источники финансирования в полном соответствии с приоритетами и стратегическими целями EUROSAI, наращивая финансовые и технические возможности нашей организации, более эффективно применяя информационные технологии.

Вместе с тем, не надо забывать о скором проведении нового Конгресса EUROSAI, который преследует цель консолидации достигнутого и выдвигания новых приоритетов. VII Конгресс EUROSAI состоится в июне 2008 года в польском городе Кракове. Он примет эстафету предыдущего Конгресса в деле постоянного расширения и обновления, которые характеризуют эволюцию EUROSAI. В Кракове будут обсуждаться такие интересные темы, как контроль качества аудиторской проверки и аудит социальных программ в сфере образования и трудоустройства инвалидов.

Хочу выразить искреннюю благодарность авторам, щедро поделившимся своими идеями на страницах нового номера Журнала EUROSAI. Это издание, призванное служить средством общения и сотрудничества между членами EUROSAI, открыто для всех кто пожелает вложить свой вклад в наше общее дело.

29 октября 2007 года

Убальдо Ньето де Альба,  
Председатель Счетной палаты Испании,  
Генеральный секретарь EUROSAI



# Новости EUROSАI

## ПРОТОКОЛ XXXI ЗАСЕДАНИЯ РУКОВОДЯЩЕГО КОМИТЕТА EUROSАI

Рейкьявик (Исландия) – 11 сентября 2006 года

Руководящий комитет EUROSАI провел свое XXXI заседание в Рейкьявике (Исландия) 11 сентября 2006 года с участием членов Комитета, наблюдателей и гостей, список которых прилагается к настоящему протоколу (Приложение I). Заседание проходило под председательством доктора Дитера Энгельса, Председателя ВОФК Германии и Президента EUROSАI.

Доктор Энгельс открыл Заседание и поблагодарил организаторов за гостеприимный прием, а Генерального секретаря EUROSАI за работу по подготовке встречи. После этого Президент обратился со словами приветствия к участникам Заседания, особо упомянув председателей ВОФК, впервые участвующих в Заседании Комитета: Председателя ВОФК Португалии и Главного аудитора Норвегии.

Главный аудитор Исландии г-н Тордарсон, как организатор Заседания, также поприветствовал присутствующих, выразил свое удовлетворение в связи с возможностью принимать в Исландии высшее руководство EUROSАI и подчеркнул важность международного сотрудничества в сфере государственного контроля.

После этого доктор Энгельс взял слово для проведения дебатов по пунктам повестки дня.

### 1. Утверждение повестки дня XXXI Заседания Руководящего комитета

Повестка дня XXXI Заседания принята в предложенной редакции.

### 2. Утверждение протоколов XXIX и XXX Заседаний Руководящего комитета

Протоколы XXIX и XXX Заседаний в Бонне (Германия), 30 мая и 2 июня 2005

года, утверждены и будут разосланы всем членам Организации Генеральным секретарем.

### 3. Отчет о деятельности EUROSАI за период 2005-2006 гг

Председатель Счетной палаты Испании и Генеральный секретарь EUROSАI г-н Ньето де Альба начал свое выступление со слов благодарности в адрес г-на Тордарсона и приветствия в адрес всей присутствующих с особым упоминанием Председателя ВОФК Португалии и Главного аудитора Норвегии, впервые участвующих в работе Руководящего комитета. После этого г-н Ньето де Альба перешел к изложению отчета о деятельности Организации за период 2005-2006 гг. В отчете была представлена информация о мероприятиях, состоявшихся с момента проведения предыдущего Заседания Руководящего комитета, прежде всего, связанных с претворением в жизнь решений VI Конгресса EUROSАI в области подготовки кадров и укрепления сотрудничества с региональными организациями INTOSАI. В отчете также были представлены сведения по текущему состоянию проектов, планированию мероприятий на будущие периоды и по событиям, которые должны состояться в 2006 и 2007 годах. В ходе своего выступления Генеральный секретарь EUROSАI также сообщил о поступлении просьб о приеме в EUROSАI от ВОФК Израиля и Черногории, о работе над периодическими изданиями EUROSАI, входящими в компетенцию Генерального секретариата (журнал и информационный бюллетень) и об актуализации веб-сайта EUROSАI.

Никаких возражений по отчету Генерального секретаря от участников Заседания не поступило.



**4. Годовые отчетные документы, финансовый отчет и заключение аудиторов по отчетному периоду 2005 г.**

Г-н Ньето де Альба представил участникам Заседания финансовый отчет и другие отчетные документы EUROSAI за 2005 год, напомнив, что это – последний год реализации трехгодичного бюджета, принятого V Конгрессом EUROSAI (2002). Генеральный секретарь особо упомянул о наличии документа, обосновывающего освоение Инициативой во имя развития INTOSAI (IDI) очередной годовой субсидии, полученной от EUROSAI в 2005 году на сумму 30.000 евро для проведения мероприятий, составляющих II фазу Долгосрочной региональной программы подготовки кадров. Кроме того, EUROSAI выплатил субсидию в размере 3.560 евро ВОФК Литвы для частичного финансирования второго семинара по теме «Роль ВОФК в контроле информационных технологий». Организаторам семинара удалось сэкономить 828 евро, которые были возвращены в казну EUROSAI.

Генеральный секретарь сообщил, что аудиторы Организации провели проверку счетов EUROSAI в помещениях Секретариата. На основе этой проверки они высказали безоговорочное мнение о том, что счета EUROSAI точно и достоверно отражают финансовое состояние Организации, ее доходы и расходы. Г-н Ньето де Альба особо остановился на рекомендации аудиторов включать в решения о предоставлении субсидий из бюджета EUROSAI условия обоснования бенефициарами субсидируемых расходов. Кроме того аудиторы напомнили о том, что членские взносы должны вноситься членами Организации таким образом, чтобы в EUROSAI поступала чистая сумма взноса, без вычета расходов.

Руководящий комитет принял к сведению информацию, содержащуюся в отчетных документах и заключении аудиторов EUROSAI, не высказав каких-либо замечаний или предложений.

**5. Утверждение упрощенной процедуры рассмотрения предложений в Руководящем комитете EUROSAI**

Генеральный секретарь EUROSAI представил участникам Заседания предложение по новой упрощенной процедуре рассмотрения предложений

Руководящим комитетом в тех случаях, когда этого требуют соображения оперативности. Такая упрощенная процедура может быть введена для вопросов, которые решаются в рабочем порядке и относятся к повседневной деятельности Организации, то есть, связаны с административными или представительскими функциями и не подразумевают модификации Устава и Правил Организации, регулирующих ее деятельность, решений Конгрессов и Руководящего комитета, а также основополагающих принципов EUROSAI. Согласно этой новой процедуре, Президент и Генеральный секретарь EUROSAI будут, по обоюдному согласию, представлять Руководящему комитету проекты предложений в письменной форме, после чего Комитет сможет утверждать или отклонять поданные предложения по своему исключительному усмотрению.

Президент EUROSAI выставил это предложение на утверждение Руководящего комитета, и оно было принято единогласно.

**6. Отчет о деятельности Комитета EUROSAI по подготовке кадров за период 2005-2006 гг**

Г-н Ньето де Альба, сопредседатель Комитета EUROSAI по подготовке кадров представил участникам Заседания Отчет о деятельности Комитета и выполнении наказов VI Конгресса по реализации Общего стратегического плана подготовки кадров. Остановившись вкратце на инициативах, связанных с внутренней организацией Комитета, его структурой и распределением функциональных обязанностей в целях обеспечения



Групповая фотография на XXXI заседании Руководящего комитета EUROSAI, в Рейкъявике (Исландия) 11 сентября 2006 года.



большей гибкости и эффективности работы, Генеральный секретарь EUROSAI подчеркнул важность сотрудничества и ответственности каждого из членов EUROSAI и всей Организации в целом для успешного претворения в жизнь Стратегического плана в области подготовки кадров.

Представитель ВОФК Франции и сопредседатель Комитета по подготовке кадров, г-жа Ламарк, сообщила о работе, проведенной по ознакомлению с содержанием Стратегического плана всех членов EUROSAI и других организаций, а также работу по повышению эффективности образовательных мероприятий, поиску новых ресурсов и формул для их проведения.

Руководящий комитет принял к сведению информацию, содержащуюся в этих выступлениях, и поздравил Комитет по подготовке кадров с достигнутыми успехами.

#### **7. Презентация семинаров и рабочих столов, организуемых руководством EUROSAI в 2006-2008 годах**

Доктора Энгельс представил Руководящему комитету Инициативу по подготовке кадров, которую выдвинула ВОФК Германии в качестве Президента EUROSAI на период 2006-2008 годов. Эта инициатива будет осуществляться совместно с Европейской академией права в Трире и такими немецкими организациями, как Немецкая организация по техническому сотрудничеству (GTZ) и Международное общество повышения квалификации и развития (InWEnt). Цель инициативы – усилить работу по выполнению основных стратегических задач обучения, установленных EUROSAI. Доктор Энгельс перечислил учебные мероприятия, которые будут проведены в рамках выполнения каждой из поставленных задач.

Руководящий комитет поблагодарил Президента EUROSAI за эту инициативу.

#### **8. Предложение по приему в члены Комитета EUROSAI по подготовке кадров ВОФК Литвы и Венгрии**

В соответствии с запросами, полученными от Главного аудитора Литвы, г-жи Будбергите, и от Председателя ВОФК Венгрии, доктора

Ковача, с учетом положительного мнения Комитета по подготовке кадров, Генеральный секретарь EUROSAI представил Предложение по приему в качестве полноправных членов Комитета EUROSAI по подготовке кадров вышеупомянутых ВОФК, в настоящее время являющихся наблюдателями Комитета без права голоса. Решение должно быть принято Руководящим комитетом ввиду того, что обе страны являются в настоящее время его членами, причем Комитет по подготовке кадров является органом, подотчетным Руководящему комитету. Необходимо также принять во внимание активную работу вышеупомянутых ВОФК в Комитете и высказанную ими готовность вложить свой вклад в дело подготовки кадров путем организации заседаний и мероприятий Комитета в своих странах. Генеральный секретарь EUROSAI отметил, что в случае утверждения представленного предложения, необходимо будет определить статус новых членов Комитета. Так, новые члены могут быть приняты в состав Комитета на постоянной основе, так же как ВОФК, входившие в Комитет со дня его основания, или же временно, только на период пребывания этих стран в составе Руководящего комитета EUROSAI.

По просьбе Председателя ВОФК Швейцарии г-на Грутера, г-н Ньето де Альба пояснил, что согласно Резолюции об учреждении Комитета по подготовке кадров, принятой Руководящим комитетом, этот Комитет был создан как открытый орган. В то же время число членов Комитета не может быть чрезмерным, чтобы не ограничить оперативность этого органа.

Председатель EUROSAI вынес предложение на обсуждение Руководящего комитета, который принял решение о приеме в члены Комитета EUROSAI по подготовке кадров ВОФК Венгрии и Литвы, со статусом постоянных членов наравне с другими членами Комитета.

#### **9. Анализ и обсуждение предложений, связанных с запросами на финансовую помощь из бюджета EUROSAI**

##### *9.1. Запрос ВОФК Чешской республики*

Генеральный секретарь EUROSAI сообщил о поступлении запроса поступивших от ВОФК Чешской



республики на предоставление ей субсидии в размере 9.600 евро. Эту субсидию предлагается выплатить в 2006 году для организации семинара по теме «Аудит государственных субсидий и государственной помощи», провести который планируется в Праге 6 - 8 ноября 2006 года. Субсидия предназначена для оплаты услуг приглашенных специалистов и технического персонала, необходимого для проведения мероприятия. Г-н Ньето отметил, что запрос отвечает требованиям, изложенным в статьях 5.2 и 14.3 Правил EUROSАI, а также критериям и нормам предоставления субсидий на финансирование внешних учебных мероприятий, которые были утверждены на V Конгрессе EUROSАI. Предложение по предоставлению субсидии ВОФК Чешской республики получило положительную оценку Комитета по подготовке кадров на его XIV заседании (Европейская счетная палата, Люксембург, 29/30 июня 2006 года) в том, что касается обоснованности и размеров запрашиваемой помощи.

Генеральный секретарь EUROSАI вынес на обсуждение Руководящего комитета предложение по удовлетворению запроса на финансовую помощь, поступившего от ВОФК Чешской республики. Члены Руководящего комитета приняли это предложение единогласно.

### 9.2. Запрос ВОФК Венгрии

Генеральный секретарь EUROSАI сообщил о поступлении от ВОФК Чешской республики запроса на предоставление ей субсидии в размере 7.500 евро. Эту субсидию предлагается выплатить в 2007 году для организации в Будапеште 1-2 марта 2007 года семинара по теме «Качество аудиторской проверки». Субсидия необходима для оплаты расходов на транспорт и проживание нескольких экспертов из других организаций, участие которых представляется крайне важным для успешного проведения семинара. Г-н Ньето отметил, что этот запрос отвечает требованиям, установленным в Правилах EUROSАI, и был поддержан Комитетом по подготовке кадров на его XIV Заседании в 2006 году).

Генеральный секретарь EUROSАI вынес на обсуждение Руководящего

комитета предложение по удовлетворению запроса на финансовую помощь, поступившего от ВОФК Венгрии. Члены Руководящего комитета приняли это предложение единогласно. Доктор Ковач кратко представил присутствующим содержание семинара и поблагодарил EUROSАI за оказанную помощь.

### 9.3. Запрос IDI

Генеральный секретарь EUROSАI сообщил о поступлении от IDI запроса на выделение субсидии в размере 40.000 евро. Эта сумма должна быть выплачена в 2006 году и предназначена для частичного финансирования проекта под названием «Аудит государственного долга», предназначенного для стран СНГ и Монголии. Г-н Ньето де Альба заявил, что этот запрос отвечает Правилам EUROSАI. Имеется прецедент по предоставлению финансовой помощи IDI Руководящим комитетом в 2003 году для финансирования II Фазы Долгосрочной региональной программы подготовки кадров. Комитет по подготовке кадров поддержал этот новый запрос на своем XIV заседании в 2006 году. Генеральный секретарь предложил оговорить в тексте решения об ассигновании фондов, если таковое будет принято, процедуру отчета по освоению предоставленных средств, также как это было сделано и в 2003 году, то есть в форме итогового годового баланса по выделенным средствам, направляемого в Руководящий комитет.

Г-н Космо взял слово, чтобы изложить суть нового проекта IDI. Доктор Энгельс вынес предложение на утверждение Руководящего комитета, который высказался единогласно в пользу предоставления субсидии на условиях, обозначенных Генеральным секретарем.

Президент EUROSАI обратился к IDI с просьбой предоставить более подробную информацию о реализации программы на XIX Конгрессе INTOSАI, который будет проводиться в 2007 году.

## 10. Информация о результатах IV Конференции EUROSАI-OLACEFS

Г-н Ньето де Альба проинформировал участников Заседания об основных результатах IV Конференции EUROSАI-OLACEFS, которая



состоялась в Лиме (Перу) 17 - 18 ноября 2005 года. Особое внимание привлекли Заключение и рекомендации Конференции, полный текст которых приводится на страницах Журнала EUROSAI № 12 и на сайте Организации.

#### 11. О ходе подготовки к организации V Конференции EUROSAI-OLACEFS

Председатель ВОФК Португалии г-н Д'Оливейра Мартинш предоставил информацию о ходе подготовки Конференции EUROSAI-OLACEFS, которая состоится в Лиссабоне 10-11 мая 2007 года. Главная тема Конференции: «Финансовая устойчивость, подотчетность и ответственность». Тема будет обсуждаться в трех аспектах: «Финансовая устойчивость современного государства», «Роль ВОФК и ее рекомендаций в обеспечении финансовой устойчивости социального сектора» и «Подотчетность и ответственность». Г-н Д'Оливейра представил предварительную программу Конференции и сопутствующих актов, а также сообщил, что для поддержки форума будет создан сайт и Рабочая группа в составе ВОФК Португалии и представителей руководства и секретариатов EUROSAI и OLACEFS.

Г-да Степашин и Грутер поблагодарили ВОФК Португалии и выразили свою заинтересованность в том, чтобы участвовать обсуждении второй и третьей подтемы Конференции.

Все предложения были приняты единогласно. Председатель и Генеральный секретарь EUROSAI присоединились к словам благодарности организатору Конференции и также предложили ему свою помощь.

#### 12. Информация о проведении I Конференции EUROSAI-ARABOSAI и встречи членов Руководящих комитетов этих организаций

Г-н Ньето де Альба предоставил участникам Заседания информацию о I Конференции EUROSAI-ARABOSAI, намеченной на 1 - 2 декабря 2006 года в Тунисе в рамках сотрудничества между обеими организациями, развивающегося согласно предначертаниям VI Конгресса EUROSAI (2005). Тема Конференции, «Приватизация и ее влияние на государственные услуги», будет

затрагивать различные практические и теоретические аспекты этой проблемы. Кроме того, в ходе проведения Конференции состоится встреча между Руководящими комитетами обеих организаций, в которой примут участие Председатели комитетов INTOSAI, являющиеся членами EUROSAI и ARABOSAI. Встреча направлена на сближение позиций и обмен мнениями по наиболее эффективным формулам сотрудничества между обеими организациями. Генеральный секретарь EUROSAI сообщил, что он попросил Секретариат ARABOSAI обеспечить перевод на пять официальных языков EUROSAI во время встречи Руководящих комитетов, как это происходит и на обычных совещаниях, с целью обеспечить необходимое качество дебатов и способствовать их доступности для как можно более широкого круга лиц. Руководящему комитету надлежит утвердить или отклонить изложенные условия проведения Конференции, а также выбрать ВОФК, которые будут выступать на Конференции с докладами от имени EUROSAI.

Доктор Энгельс вынес все предложения на утверждение Руководящего комитета, который поддержал их, в том числе и просьбу об организации перевода на официальные языки EUROSAI. В качестве докладчиков от EUROSAI по подтемам 2 и 3 принимаются ВОФК Швейцарии и Российской Федерации. Разбор конкретных случаев из своей практики представят организации Германии, Венгрии, Польши и Испании. ВОФК Великобритании будет докладчиком от EUROSAI в качестве члена Рабочей группы по приватизации, существующей в рамках INTOSAI.

Генеральный секретарь EUROSAI подчеркнул важность сотрудничества между региональными организациями INTOSAI, отметив в то же время, что эти мероприятия не должны нарушать выполнение высшими органами финансового контроля своих прямых обязанностей, а также других международных обязательств. Поэтому Генеральный секретарь обратился к присутствующим с просьбой рассмотреть возможность проведения конференций EUROSAI-ARABOSAI один раз в три года. Подтверждая свое предложение, выдвинутое уже на XXX Заседании Руководящего комитета, и в соответствии режимом проведения конференций, предложенным



Генеральным секретарем, ВОФК Франции предложила провести следующую конференцию в Париже в 2009 году.

Руководящий комитет принял решение передать поступившие предложения на рассмотрение ARABOSAI в ходе предстоящей встречи Руководящих комитетов обеих организаций.

**13. Информация по подготовке VII Конгресса EUROSАI. Предложение по участию наблюдателей, подтверждение тем Конгресса и имена докладчиков и координаторов**

Представитель ВОФК Польши, г-н Горный рассказал о ходе подготовки к VII Конгрессу EUROSАI, который должен состояться в Кракове 2 - 5 июня 2008 года, и обратился с просьбой окончательно утвердить темы, выбранные для обсуждения на Конгрессе («Контроль качества аудита в процессе проведения аудиторской проверки» и «Аудит социальных программ, направленных на обучение и трудоустройство инвалидов»). Председательствовать на тематических заседаниях будут ВОФК Венгрии, Португалии и Великобритании. Кроме того предлагается создать Рабочую группу по подготовке Конгресса в составе представителей принимающей ВОФК, ВОФК, председательствующей в EUROSАI, Секретариата Организации и высших органов финансового контроля, координирующих тематические заседания.

Доктор Ковач проинформировал о работе, уже проделанной по теме «Качество аудиторской проверки», и познакомил участников Заседания с календарным планом мероприятий.

Руководящий комитет выразил свое согласие с представленными предложениями.

**14. О ходе сотрудничества EUROSАI-IDI**

Председатель Совета IDI г-н Космо представил общий отчет о работе, проделанной IDI в 2005 году, и о мероприятиях, организованных в сотрудничестве с EUROSАI.

Генеральный директор IDI г-н Борге сообщил о результатах II фазы Долгосрочной региональной программы подготовки кадров и кратко остановился

на программах IDI, которые находятся в ходе осуществления в настоящее время, в частности на проекте «Аудит государственного долга», предназначенном для стран СНГ и Монголии, на проведение которого Руководящий комитет решил выделить 40.000 евро в 2006 году (см. пункт 9.3). Генеральный директор IDI выразил благодарность EUROSАI за эту поддержку, заверив, что бенефициарами финансовой помощи EUROSАI будут только члены этой Организации. В настоящее время проект находится на стадии планирования. О результатах будет доложено в конце 2006 года.

Г-н Борге отметил, что IDI активно сотрудничает с Комитетом EUROSАI по подготовке кадров, принимает участие в программах электронного обучения (e-learning). Г-н Борге предложил участникам Заседания ознакомиться с новым Планом работы IDI на период 2007-2011 годов.

Доктор Энгельс поблагодарил за информацию, предоставленную IDI, и отметил важность работы, проводимой этой организацией.

**15. Отчет о деятельности Рабочей группы EUROSАI в области аудита окружающей среды**

Председатель ВОФК Польши и Рабочей группы по экологическому аудиту г-н Секула предоставил информацию об основных мероприятиях Рабочей группы в рамках выполнения Рабочего плана на 2005-2007 годы, принятого VI Конгрессом. Г-н Секула предложил участникам Заседания Руководящего комитета подробное описание состоявшихся параллельных аудиторских проверок в сфере охраны окружающей среды, состоявшихся и планируемых учебных мероприятий, а также рассказал о создании Подгруппы по аудиту ликвидации природных, техногенных катастроф и радиоактивных отходов. Одной из задач этой Подгруппы станет проведение параллельной проверки использования фондов, выделенных Украине на преодоление последствий Чернобыльской катастрофы. Подгруппа также будет заниматься разработкой основных направлений такого рода проверок. Г-н Секула сообщил, что ВОФК Польши сложит с себя полномочия Председателя этой Рабочей группы в 2008 году, в ходе VII Конгресса EUROSАI.



Г-н Грутер выразил свою заинтересованность в том, чтобы присоединиться к аудиту по преодолению последствий Чернобыльской катастрофы.

Руководящий комитет принял к сведению представленную информацию и поблагодарил членов Рабочей группы за успешную работу.

#### **16. Отчет о деятельности Рабочей группы EUROSАI по информационным технологиям**

Председатель ВОФК Голландии и Рабочей группы по информационным технологиям г-жа Стуивелинг представила участникам Заседания отчет о работе Группы в различных сферах согласно Плану работы, утвержденному VI Конгрессом Организации. Г-жа Стуивелинг сообщила о ходе реализации проектов, начатых в предыдущий период («Самооценка ВОФК в области информационных технологий», «Разработка принципов проведения аудита электронной администрации») и о новых проектах, таких как «Роль информационных технологий в борьбе с мошенничеством в сфере расходования государственного бюджета», «Аудит капиталовложений в информационные технологии», «Проблемы безопасности информации»). Г-жа Стуивелинг сообщила, что ВОФК Голландии находится во главе Рабочей группы последний год. В качестве нового председателя Рабочей группы с 2008 года она предложила утвердить ВОФК Швейцарии, которая активно участвует в работе Группы.

Руководящий комитет принял к сведению полученную информацию и поздравил Рабочую группу с достигнутыми успехами.

#### **17. Отчет о деятельности Рабочей группы EUROSАI по согласованному аудиту налоговых льгот**

Председатель Рабочей группы по согласованному аудиту налоговых льгот доктор Энгельс представил информацию по нынешнему составу Рабочей группы (18 ВОФК), а также по совещаниям и мероприятиям, проведенным с момента создания Группы по решению VI Конгресса, в рамках работы по

выполнению Плана, утвержденного этим Конгрессом. Представлены направления деятельности каждой из подгрупп, входящих в состав Рабочей группы и предназначенных для рассмотрения вопросов в таких областях, как «Налог на добавленную стоимость», «Налог на прибыль предприятий», «Транспарентность и отчетность по налоговым льготам». Доктор Энгельс указал, что окончательный отчет Рабочей группы будет представлен на VII Конгрессе EUROSАI, и поблагодарил за поддержку организации, участвующие в работе Группы.

Руководящий комитет принял к сведению полученную информацию и поздравил Рабочую группу с достигнутыми успехами.

#### **18. Отчет о деятельности Исследовательской группы по анализу критериев оценки затрат и эффективности управления государственными доходами**

Представитель ВОФК Великобритании, под руководством которой работает Исследовательская группа по анализу критериев затрат и эффективности управления доходами государственного бюджета г-н Гроган рассказал о работе Группы, с которой сотрудничают ВОФК Финляндии, Франции, Польши, Голландии и Швеции. Указывается, что Группы провела два совещания для обмена информацией и определения процедур, необходимых для выполнения исследования порученного Группе VI Конгрессом, в том числе специальной анкеты. Проект будет представлен Руководящему комитету в 2007 году. Окончательный отчет - VII Конгрессу EUROSАI.

Г-жа Стуивелинг, от имени Рабочей группы EUROSАI по информационным технологиям, предложила провести совместную работу в этой области.

Руководящий комитет принял к сведению полученную информацию и поздравил Группу с достигнутыми успехами.

#### **19. Решение о представительстве EUROSАI в Руководящем комитете INTOSАI**

Доктор Энгельс напомнил, что ВОФК Российской Федерации, Великобритании



и Италии выдвинули свои кандидатуры на пост представителей Организации в Руководящем комитете INTOSAI, начиная с XIX Конгресса (Мексика, 2007) в связи с окончанием мандатов предыдущих представителей, назначенных в 2001 году: ВОФК Португалии и Великобритании. Указывается, что ВОФК Италии, в конечном итоге, приняла решение отозвать свою кандидатуру в пользу двух других организаций.

Президент EUROSАI выставил кандидатуры ВОФК Российской Федерации и Великобритании на рассмотрение Руководящего комитета, который единогласно утвердил их в качестве будущих представителей EUROSАI в Международной организации высших органов финансового контроля. Участники Заседания поблагодарили ВОФК Италии за ее готовность служить интересам EUROSАI и любезность по отношению к другим членам Организации.

**20. VIII Конгресс EUROSАI: презентация и рассмотрение кандидатуры ВОФК Португалии**

Г-н Д'Оливейра представил кандидатуру ВОФК Португалии на проведение VIII Конгресса EUROSАI в 2011 году.

Доктор Энгельс вынес эту кандидатуру на рассмотрение Руководящего комитета. Кандидатура утверждена единогласно. Г-н Ньето де Альба поздравил Председателя ВОФК Португалии и заявил ему о готовности Секретариата EUROSАI предоставить ему всю необходимую поддержку в организации форума. Г-н Д'Оливейра выразил Руководящему комитету благодарность за оказанное доверие.

**21. Следующее Заседание Руководящего комитета EUROSАI**

Г-н Грутер предложил провести следующее XXXII Заседание Руководящего комитета в Берне, во вторую неделю сентября 2007 года. Точная дата будет установлена по итогам согласования с участниками.

Г-н Ньето де Альба поблагодарил г-на Грутера и поддержал его предложение, заявив, что он также может рассчитывать на всецелую поддержку Секретариата EUROSАI. Руководящий

комитет принял предложение единогласно.

**22. Разное:**

*22.1. Информация о ходе реализации Стратегического плана INTOSAI на период 2005-2010 гг.*

Председатель INTOSAI доктор Ковач предоставил участникам информацию о ходе осуществления стратегического плана Организации на период 2005-2010 гг. Решение о разработке этого плана было принято на XVIII Конгрессе INTOSAI в 2004 году. План вступил в силу в день проведения внеочередного заседания Руководящего комитета в марте 2005 года. Напомнив присутствующим об истории разработки и утверждения Стратегического плана, его основных вехах, новой организации INTOSAI и новом распределении задач, докладчик сообщил о том, на каком этапе реализации находится План в настоящее время.

Руководящий комитет EUROSАI принял к сведению эту информацию.

\*\*\*

Президент EUROSАI поблагодарил Главного аудитора Исландии и организатора Заседания г-на Тордарсона и его коллектив, Секретариат EUROSАI, всех членов и наблюдателей Руководящего комитета и все ВОФК, принявшие участие в Заседании. После этого очередное ежегодное Заседание Руководящего комитета EUROSАI было объявлено закрытым.

**ПРИЛОЖЕНИЕ I**

**СПИСОК УЧАСТНИКОВ**

**XXXI ЗАСЕДАНИЯ РУКОВОДЯЩЕГО КОМИТЕТА EUROSАI**

**Рейкьявик (Исландия) – 11 сентября 2006 года**

*I. Члены Руководящего комитета*

**Германия:**  
Дитер Энгельс  
Беате Корбмахер  
Ян Эйкенбум  
Мартина Хампель



**Польша:**

Мирослав Секула  
Йозеф Горный  
Александра Кукула

**Литва:**

Раса Будбергите  
Дайнора Венкевичене

**Испания:**

Убальдо Ньето де Альба  
Мануэль Нуньес Перес  
Мария Хосе де ла Фуэнте и де ла Калье  
Херонимо Эрнандес Касарес

**Италия:**

Франческо Стадерини  
Эннио Колазанги

**Исландия:**

Сигурдур Тордарсон  
Гретар Б. Гудйонссон

**Швейцария:**

Курт Х. Грутер  
Артур Таугвальдер

**Российская Федерация:**

Сергей В. Степашин  
Николай Парузин  
Федор Шелюто

**II. Наблюдатели:****Австрия:**

Вольфганг Виклики  
Сабине Теуфель-Марцингер

**Венгрия:**

Арпад Ковач  
Жигмонд Бихари

**Норвегия:**

Йорген Космо  
Магнус Борге (IDI)  
Ола Хоэм

**Португалия:**

Пильерме П. Д'Оливейра Мартинш  
Жозе Ф. Тавареш

**Великобритания:**

Джон Борн  
Франк Гроган  
Дин Паркер

**III. Приглашенные:****Франция:**

Даниэль Ламарк

**Голландия:**

Саския Стувелинг



## РЕШЕНИЯ, ПРИНЯТЫЕ НА XXXII ЗАСЕДАНИИ РУКОВОДЯЩЕГО КОМИТЕТА EUROSAI (В КРАТКОМ ИЗЛОЖЕНИИ)

**Берн (Швейцария), 13 сентября 2007 года**

XXXII заседание Руководящего комитета EUROSAI состоялось в Берне (Швейцария) 13 сентября 2007 года. В качестве председателя выступил Д-р Дитер Энгельс, председатель ВОФК Германии и Президент EUROSAI. Протокол заседания будет вынесен на утверждение Руководящего комитета в ходе следующего заседания, после чего полный текст решений поступит в распоряжение всех членов EUROSAI. Журнал знакомит читателей с результатами Заседания в кратком изложении.

1. Утвержден Протокол XXXI заседания Руководящего совета, состоявшегося в Рейкьявике (Исландия), 11 сентября 2006 года. Генеральный секретарь EUROSAI представил участникам Заседания Доклад

о деятельности Организации в период 2006-2007 годов, баланс и счет прибили и убытков, а также финансовый отчет и заключение аудиторов за 2006 год.

2. Сопредседатели Комитета EUROSAI по подготовке кадров 2006-2007 годов представили общий отчет о деятельности Комитета в период 2005-2008 годов, в том числе о работе, проделанной по реорганизации внутренней структуры Комитета, а также о мероприятиях по подготовке к VII Конгрессу EUROSAI.

Участники Заседания получили информацию об *Инициативе по подготовке кадров*, которая реализуется с подачи ВОФК Германии в 2006-2008 годах в сотрудничестве с Европейской

академии Права в Трире и немецким Агентством GTZ в дополнение текущих мероприятий Комитета EUROSAI по подготовке кадров.

Руководящий комитет принял предложение Комитета по подготовке кадров в том, что касается централизации всех учебных ресурсов Организации на едином сайте EUROSAI, который обслуживается Секретариатом. Все материалы для размещения на этом едином сайте будут готовы ВОФК Франции, после чего эти материалы будут передаваться в Секретариат EUROSAI для размещения на сайте.

Руководящий комитет утвердил выплату субсидии ВОФК Литве из бюджета EUROSAI для организации Семинара по теме «Стандарты финансового аудита», который состоится в 2008 году.

Также было принято решение о предоставлении статуса полноправного члена Комитета EUROSAI по подготовке кадров ВОФК Российской Федерации, учитывая вклад этой организации работу Комитета и ее готовность активно участвовать в образовательной деятельности EUROSAI, организуя и проводя на своей территории различные мероприятия Комитета.

ВОФК Норвегии представила Отчет о деятельности IDI (Инициатива во имя развития INTOSAI), в частности, в том, что касается освоения субсидии, предоставленной из бюджета EUROSAI в 2005 и 2006 годах для финансирования II фазы Долгосрочной региональной программы подготовки кадров (LRTTP) и проекта «Аудит государственного долга», реализованного в 2006 году в странах СНГ. В отчете также содержится описание основных проектов IDI, находящихся в процессе реализации и запланированных на будущее. Особое внимание уделено новым технологиями и методике компьютерного обучения.

3. Участники Заседания заслушали информацию о сотрудничестве EUROSAI с другими региональными группами INTOSAI, в частности, с результатами V Конференции EUROSAI-OLACEFS (Лиссабон, Португалия, май 2007 года). Сообщается, что VI Конференция состоится в Венесуэле в 2009 году.

Также сообщается, что Руководящий комитет EUROSAI и Исполнительный

совет ARABOSAI провели совещание в Тунисе, в ноябре 2006 года. По результатам этого совещания был подписан двусторонний Протокол о сотрудничестве. Одновременно в Тунисе прошла I Конференция EUROSAI-ARABOSAI. II Конференция состоится во Франции в 2009 году. Она будет посвящена теме «Роль ВОФК в модернизации государственной администрации». Помимо этого были обсуждены также и другие возможные встречи в рамках сотрудничества.

4. Рабочие группы EUROSAI по информационным технологиям (ВОФК Голландии), аудиту в области охраны окружающей среды (ВОФК Польши), согласованному аудиту налоговых льгот (ВОФК Германии), а также Исследовательская группа по анализу критериев оценки затрат и эффективности управления бюджетными доходами (ВОФК Великобритании), отчитались за проделанную работу и проинформировали Руководящий комитет о ходе подготовки докладов, которые должны быть представлены делегатам VII Конгресса EUROSAI. Руководящий комитет поддержал инициативу Рабочих групп по аудиту в области окружающей среды и по информационным технологиям предложить VII Конгрессу заменить руководство этих групп, назначив, соответственно, ВОФК Норвегии и Швейцарии.

5. Руководящий комитет утвердил ВОФК Израиля в качестве полноправного члена EUROSAI.

6. Участники заседания были проинформированы о кандидатурах



Групповая фотография на XXXII заседании Руководящего комитета EUROSAI, в Берне (Швейцария) - 13 сентября 2007 года.



новых членов Руководящего комитета, которые должны быть утверждены в ходе VII Конгресса EUROSАI (Европейская счетная палата и ВОФК Украины). Предложение Руководящего комитета по этому вопросу будет окончательно сформулировано на XXXIII заседании Руководящего комитета в июне 2009 года.

7. Организатор VII Конгресса EUROSАI, ВОФК Польши, рассказал о ходе подготовки к Конгрессу и представил проект процедурных норм

ведения Конгресса, которые получили одобрение Руководящего комитета.

8. XXXIII и XXXIV заседания Руководящего комитета состоятся в Кракове 2 и 5 июня 2008 года, непосредственно перед и сразу после VII Конгресса.

9. Президент INTOSAI предоставил участникам Заседания информацию о состоянии реализации Стратегического плана INTOSAI на период 2005-2010, а также о подготовке к XIX Конгрессу INCOSAI (Мексика, 2007 года).

## ПРОТОКОЛ XIV ЗАСЕДАНИЯ КОМИТЕТА EUROSАI ПО ПОДГОТОВКЕ КАДРОВ

Люксембург, 29-30 июня 2006 года



14

XIV заседание Комитета EUROSАI по подготовке кадров, в составе представителей членов комитета: ВОФК Великобритании, Германии, Дании, Испании, Польши, Португалии, Франции и Чешской республики, под председательством ВОФК Испании и Франции, состоялось в Люксембурге 29 - 30 июня 2006 года.

Заседание было организовано Европейской счетной палатой (ЕСП). В соответствии с решениями Руководящего комитета EUROSАI, принятыми, соответственно, в 2002 и 2005 годах, ВОФК Литвы и Венгрии присутствовали на заседании в качестве наблюдателей. Для целей, связанных с повесткой дня заседания, в нем также принимали участие представители IDI, SIGMA-ОЭСР и ВОФК Марокко.

Представитель Франции Даниэль ЛАМАРК, обратилась к участникам с приветственным словом от имени сопредседателей Комитета и поблагодарила Европейскую счетную палату за организацию форума. Она особо упомянула в своем выступлении о присутствующем представителе руководства Комитета по формированию компетенций INTOSAI, ВОФК Марокко. Была отмечена важность дальнейшего усиления контактов между высшими органами финансового контроля, входящими в EUROSАI, а также укрепления профессионального сотрудничества с ARABOSAI и INTOSAI.

### 1. Утверждение повестки дня:

Представитель ВОФК Испании Мария Хосе де ла ФУЕНТЕ, представила повестку дня заседания. Эта повестка дня была принята единогласно после решения, по ходатайству участников изменить последовательность рассмотрения ряда вопросов в практических целях.

### 2. Утверждение Протокола XIII заседания Комитета в Будапеште:

Мария Хосе де ла ФУЕНТЕ представила присутствовавшим проект Протокола XIII заседания Комитета EUROSАI по подготовке кадров, состоявшегося в Будапеште 22-23 сентября 2005 года. Протокол утвержден единогласно.

Даниэль ЛАМАРК сообщила представителю ЕСП о том, что комментарии этой организации, сделанные по поводу Протокола XI заседания Комитета в ноябре 2004 года, будут учтены в последней версии протокола.

### 3. План действий

#### 3.1. Разработка плана действий

Даниэль ЛАМАРК напомнила участникам о решениях, принятых VI

Конгрессом, делегаты которого приняли Стратегический план и план действий на период 2005-2008, продлили мандат Комитета по подготовке кадров и поручили ему принять утвержденные меры и проинформировать о проделанной работе Руководящий комитет.

Даниэль ЛАМАРК также представила план действий в разбивке по целям. В целом, многие потребности ВОФК в сфере подготовки кадров уже охвачены, однако есть вопросы, по которым необходимо продолжать работать. Следует пересмотреть приоритеты учебной деятельности EUROSAI с помощью актуализированной анкеты или на базе информации, собранной ВОФК Германии по результатам вторичного анкетирования в 2005 году. Кроме того, для повышения эффективности реализации стратегии в области обучения кадров, необходимо подводить итоги учебных мероприятий, оценивая их по всем основным показателям. После того, как Руководящий комитет EUROSAI утвердил цели подготовки кадров, Комитету необходимо посвятить время рассмотрению следующих вопросов:

- Насколько эффективно претворяется в жизнь Стратегический план по подготовке кадров в EUROSAI до настоящего времени?
- Как измеряется Комитетом эффективность тех или иных мероприятий, организуемых в рамках организации?

– Какие механизмы сбора отзывов использует Комитет для оценки эффективности образовательной деятельности EUROSAI?

- *Актуализация анкеты и сбор информации*

По словам представителя ВОФК Германии Яна ЕЙКЕНБУМА, 22 ВОФК ответили на вопросы анкеты в 2005 году. Согласно этим ответам, приоритетами являются такие темы, как аудит управления и аудит информационных технологий. Отвечая на вопрос представителя ВОФК Португалии Элены АБРЕУ ЛОПЕШ, выступающий проинформировал Комитет о том, что, если членами Комитета будет выражено такое желание, им представят полный анализ результатов анкетирования, проведенного в 2005 году.

- *Оценка*

Представитель ВОФК Дании Лисбет СОРЕНСЕН и Элена АБРЕУ ЛОПЕШ уточнили, что их организации прошли аттестацию по итогам учебных мероприятий, проведенных в рамках EUROSAI, и что они готовы представить членам Комитета соответствующие документы. Мария Хосе де ла ФУЭНТЕ еще раз отметила важность повышения качества образовательной работы на основе



Групповая фотография на XIV совещании Комитета EUROSAI по подготовке кадров (29-30 июня 2006 года).

мониторинга результатов всех учебных мероприятий, которые проводятся при поддержке EUROSAI.

Все члены Комитета поддержали предложение составить общую аттестационную анкету для оценки деятельности Комитета по подготовке кадров. Члены Комитета поддержали также предложение Даниэль ЛАМАРК о том, что процедура аттестации должна быть подвергнута обсуждению на одном из ближайших совещаний Комитета. Сложная проблематика аттестации учебной работы должна рассматриваться, прежде всего, с точки зрения качества, учитывая не только мнение участников мероприятий, но и точку зрения организаторов.

- *Избегать дублирования*

Представитель ВОФК Великобритании Элен МОРПЕТ поставила вопрос о мерах, которые Комитет должен принять во избежание ненужного дублирования при проведении учебных мероприятий. Она напомнила о том, что некоторые темы, например аудит информационных технологий, напротив, заслуживают повторения. Даниэль ЛАМАРК поддержала доводы Элен МОРПЕТ и предложила предоставить информацию об учебных мероприятиях EUROSAI как можно большему числу организаций (ARABOSAI, INTOSAI и прочим), так как распространение информации – самое лучшее средство для того, чтобы не повторять то, что уже было сделано.

Представитель Европейской счетной палаты Элизабет ТУРК предложила подготовить перечень мероприятий, которые могли бы быть рассмотрены на ежегодной встрече членов Комитета, чтобы таким образом избежать повторения одних и тех же тем.

- *Разработка документа  
«Распространение информации об  
учебной стратегии Комитета  
EUROSAI по подготовке кадров»*

Мария Хосе де ла ФУЭНТЕ напомнила о предложении, которое прозвучало на предшествующем совещании Комитета. Она отметила, что Стратегический план EUROSAI в области подготовки кадров и план действий по претворению этой стратегии в жизнь были утверждены на VI Конгрессе EUROSAI, поэтому было

бы чрезвычайно полезно представить упомянутый Стратегический план в виде документа для осведомления заинтересованных кругов в регионе EUROSAI и других региональных групп INTOSAI. Этот документ можно было бы также разместить на сайте EUROSAI.

Члены Комитета поддержали это предложение: самый лучший способ распространения стратегического плана подготовки кадров в рамках EUROSAI заключается в том, чтобы свети в один документ все разрозненные материалы, связанные с этой деятельностью. Итоговый документ должен быть достаточно полным, чтобы отразить все основные вопросы и служить Генеральному секретарю организации и лицам, ответственным за подготовку кадров в высших органах финансового контроля, но в то же время сжатым и конкретным, чтобы привлечь внимание возможных читателей.

В заключение этих дебатов, Даниэль ЛАМАРК отметила, что составление такого документа не требует особого утверждения со стороны Руководящего комитета организации, и предложила поручить подготовку проекта этого документа ВОФК Франции и Испании. Этот проект будет разослан членам EUROSAI до следующего заседания Комитета EUROSAI по подготовке кадров.

- *Решения по организационной  
структуре и порядку работы  
Комитета по подготовке кадров*

Согласно решению, принятому по пункту 1 повестки дня, этот вопрос был перенесен на второй день заседания. Однако, ввиду того, что до конца встречи оставалось мало времени, Мария Хосе де ла ФУЭНТЕ предложила перенести этот вопрос на следующее заседание.

### **3.2. План действий. Цель 1: Подготовка кадров в ходе семинаров и других учебных мероприятий**

В своем вступительном слове к этому пункту повестки дня Мария Хосе де ла ФУЭНТЕ напомнила, что ввиду перестановки ряда пунктов повестки для заседания, запросы на финансовую помощь, поступившие из ВОФК (пункте



5), рассматриваться после докладе об учебных мероприятиях и программах (пункты 3.2 и 3.3). Участники приняли решение отложить финансовые вопросы до конца презентаций.

- *Семинар по теме «Аудит государственных закупок», Дания, октябрь 2005 года*

Представитель ВОФК Дании Лизбет СОРЕНСЕН предоставила участникам заседания информацию о семинаре «Аудит государственных закупок», который прошел в Копенгагене (Дания) 13-14 октября 2005 года. СОРЕНСЕН кратко представила содержание семинара и сообщила, что в нем участвовали 31 специалист из 21 страны. В качестве докладчиков выступали специалисты ВОФК Дании, Словении, Польши, Великобритании и других стран, а также преподаватели учебных заведений. Семинар оказался плодотворным, он затронул многочисленные конкретные аспекты аудита государственных закупок. Участники проявили большой интерес к новым тенденциям в этой сфере. Лизбет СОРЕНСЕН сообщила, что более подробную информацию о семинаре можно найти на сайте ВОФК Дании (Rigsrevisionen).

- *Информация о рабочем столе по практической оценке качества аудита, Литва, май 2006 года*

Представитель ВОФК Литвы Римантас БРУЗГУЛИС предоставил информацию о рабочем столе «Практическая оценка качества аудита», который состоялся в Вильнюсе 15 - 17 мая 2006 года. Семинар был организован ВОФК Литвы под эгидой Экспертной группы по качеству аудита Европейского союза и в сотрудничестве с программой SIGMA. Участвовали представители 19 стран, в том числе стран-кандидатов на вступление в ЕС и один представитель ASOSAI (ВОФК Индии).

Мария Хосе де ла ФУЭНТЕ предложила сгруппировать все документы по этому мероприятию и предоставить их в распоряжении организаторов будущих мероприятий, посвященных этой же теме, в частности организаторов семинара, который запланировано провести в 2007 году в Венгрии. Это укладывается в одну из целей

Стратегического плана подготовки кадров в EUROSAI, а именно – обеспечить синергетический эффект от использования учебных материалов, генерируемых на различных уровнях организации.

- *Информация по учебной программе, разработанной по инициативе Председателя EUROSAI на период 2006-2008*

Представитель ВОФК Германии Беата КОРБМАХЕР представила участникам различные форумы и семинары, которые эта ВОФК в качестве EUROSAI планирует организовать в течение 2006-2008 годов. Докладчица отметила, что ВОФК Германии связалась с несколькими университетами и учебными заведениями, в том числе с Европейской академией права в Трире, а также с двумя немецкими агентствами: по международному сотрудничеству (GTZ) и повышению квалификации (InWEnt), с целью заручиться их поддержкой при проведении этих



мероприятий. ВОФК Германии также намерен использовать технических экспертов, в том числе из системы SIGMA.

Этот проект, разработанный в соответствии со Стратегическим планом Комитета EUROSAI по подготовке кадров, преследует три цели: укрепить техническое сотрудничество (в области налогов, информационных технологий и экологического аудита), обеспечить поддержку во имя развития (в сфере реформирования бюджетного процесса и управления ВОФК) и усилить сотрудничество с другими региональными организациями (пригласив участников из ARABOSAI и OLACEFS на семинар, организуемый Европейской академией права по структуре и функциям ЕС).

Из запланированных учебных мероприятий один уже состоялся. Это – семинар на тему «Согласованный аудит налоговых льгот». Он прошел в Бонне в феврале 2006 года. Еще три подобных семинара будут организованы до конца текущего года, и два запланированы на 2007 год.

Что касается Форума, посвященного дебатам по теме «Управление высшими органами финансового контроля», Беата КОРБМАХЕР указала, что цель доктора Энгельса заключается в том, чтобы организовать обмен опытом между руководителями ВОФК, входящих в EUROSAI, в деле управления контрольными органами в разных странах. Планируется, что этот обмен мнениями займет два дня. Первый день может быть посвящен обсуждению внутренних проблем Председателями ВОФК, а второй – презентациям.

Беата КОРБМАХЕР также указала, что семинары будут проводиться с переводом или на английском языке.

Лисбет СОПЕНСЕН поинтересовалась, как были определены цели этой программы. Ян ЭЙХЕНБОЙМ объяснил, что этим приоритеты были установлены в соответствии с приоритетными направлениями обучения, утвержденными Конгрессом EUROSAI. Хотя некоторые темы уже прорабатывались в ходе учебных мероприятий и в рамках рабочих групп, они будут рассматриваться в другом разрезе, главным образом, юридическом. Что касается семинара по «управлению высшими органами финансового контроля», то это личная инициатива доктора Энгельса.

Представитель ВОФК Польши Яцек ЙЕЖИПСКИ подтвердил, что Рабочая группа EUROSAI по аудиту в области окружающей среды, которую возглавляет ВОФК Польши, была предупреждена о проведении подобного же семинара почти в одно и то же время (осенью 2006 года), и заявил, что это не является дублированием, так как оба мероприятия ставят перед собой совершенно разные цели.

- *Конференция о роли ВОФК в борьбе с мошенничеством и коррупцией, Украина, сентябрь 2006 года*

Мария Хосе де ла ФУЭНТЕ напомнила о письме, направленном Председателем Счетной палаты Украины Генеральному секретарю EUROSAI с предложением организовать учебное мероприятие, посвященное роли ВОФК в борьбе с мошенничеством и коррупцией. Была назначена дата – с 19 по 21 сентября 2006 года. Форум посвящается трем подтемам: роль ВОФК в борьбе с мошенничеством и коррупцией, сотрудничество ВОФК с органами, на которые возложены обязанности пресечения этих явлений и привлечения



Год	Мероприятия	Заграты
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Семинар по аудиту налоговых льгот (Бонн, февраль)</li> <li>• Семинар по методике аудита (Берлин, октябрь 2006)</li> <li>• Семинар для Рабочей группы по информационным технологиям (Трир, ноябрь 2006)</li> <li>• Семинар по экологическому аудиту (Трир, декабрь 2006)</li> </ul>	<p>6 600 €</p> <p>19 000 €</p> <p>19 000 €</p> <p>41 000 €</p>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2007 Форум, посвященный дебатам на тему «Управление высшими органами финансового контроля» (Берлин, май/июнь 2007)</li> <li>• Межрегиональный семинар на тему «Структура и функции Европейского союза» (Трир, открытая дата)</li> </ul>	61 000 €

к ответственности нарушителей, и практика ВОФК в деле обеспечения необходимой транспарентности и гласности в этой сфере. Рабочими языками Конференции станут английский, русский и украинский. Помимо ВОФК Центральной и Восточной Европы, которые могут быть особо заинтересованы в этой теме, организаторы Конференции пригласили также членов Руководящего комитета и Комитета EUROSAI по подготовке кадров. В числе других приглашенных – депутаты парламента Украины и члены правительства этой страны, международные организации, занимающиеся борьбой с мошенничеством и коррупцией. На настоящий момент свое желание принять участие в Конференции выразили 19 ВОФК.

Мария Хосе де ла ФУЭНТЕ проинформировала, что ВОФК Украины не будет просить финансовую помощь у Комитета по подготовке кадров, так как это было предусмотрено заранее.

- *Семинар по аудиту государственной помощи и субсидий, Чешская республика, ноябрь 2006*

Предложение о проведении такого семинара в ноябре 2006 года представила присутствующим Зузанна ГОЛУБКОВА. 18 ВОФК уже откликнулись на приглашение принять участие в Семинаре. Ожидается участие 45 - 60 человек. Семинар будет организован при поддержке программы SIGMA, которая взяла на себя ответственность за поиск квалифицированных докладчиков. Было выслано предложение в адрес одного из специалистов Главного счетного управления Канады. Его выступление представляется интересным в связи с тем, что Канада не входит ни в одну региональную группу. Что касается конкретно аудита субсидий Европейского союза, то по этому вопросу нашелся добровольный докладчик, из числа специалистов Европейской счетной палаты.

ВОФК Чешской республики запросил у EUROSAI помощь в размере 9.600 € на возмещение затрат, связанных с переездом и суточными канадского эксперта. (1.700 €), а также с арендной платой и прокатом технических средств (7.900 €).

- *Учебное мероприятие, посвященное аудиту управления, ЕСП, Люксембург, 2007*

Элизабет ТУРК проинформировала участников о последних новшествах в аудите управления, которые внедряются в Европейской счетной палате. Отдел подготовки кадров ЕСП организовала 4 семинара по аудиту добросовестного финансового управления по различным аспектам этой проблемы. В семинарах принимали участие все аудиторские группы ЕСП, а также специалисты ADAR (департамента развития аудита и составления заключений ЕСП).

Проведенные мероприятия послужили основой для доработки руководства по аудиту управления, которое должно быть утверждено в конце 2006 года. После проведения внутренних курсов по этой тематике для своего собственного персонала, ЕСП планирует организовать в конце 2007 года международных семинар по обмену опытом и усовершенствования практики аудита добросовестного финансового управления в государственном секторе экономики.

- *Семинар по качеству аудита, Венгрия, март 2007*

Представитель ВОФК Венгрии представил Семинар по качеству аудита, который состоится в Будапеште 1 - 2 марта 2007 года под эгидой Государственного управления аудита Венгрии. Цель этого мероприятия, среди прочего – представить Директивы по качеству аудита, разработанные Экспертной группой ВОФК Европейского союза по проблемам качества аудита. Семинар предназначается для стран Восточной Европы, СНГ, Балканского региона, входящих в EUROSAI, но не участвовавших в Семинаре, который прошел в Вильнюсе по теме «Практика оценки качества аудиторской проверки» в мае 2006 года. Рабочие языки семинара – английский и русский. ВОФК Венгрии просит предоставить финансовую помощь в размере 7.500 € на покрытие расходов по перемещению и суточным внешним докладчиков.

Представитель ВОФК Венгрии завершил свое обращение к Комитету просьбой высказать свое мнение о возможности приглашения на Семинар Аудиторского управления Черногории,



которое еще не входит в INTOSAI, но уже обратилось с заявлением о приеме в эту организацию. Это заявление будет рассмотрено Руководящим комитетом до конца 2006 года.

Члены Комитета не представили возражений против участия ВОФК Черногории, при условии, что такое участие будет оформлено в виде приглашения страны-организатора.

- *Учебный семинар по стандартам финансового аудита, Литва 2008 года*

Представитель ВОФК Литвы Римантас БРУЗГУЛИС проинформировал Комитет о семинаре по стандартам финансового аудита, который должен пройти под эгидой EUROSАI в Вильнюсе в 2008 году. Семинар будет организован при участии INTOSAI и IPSAS. Цель его – обменяться мнением по поводу возможных путей внедрения таких стандартов.

Лизбет СОПЕНСЕН указала, что Дания, как Председатель Комитета по стандартам (PSC) поддерживает предложение Литвы. Мария Хосе де ла ФУЭНТЕ порекомендовала ВОФК Литвы вступить в контакт с ВОФК Дании и Индии, которые руководят работой PSC.

- *Другие возможные мероприятия, необходимость проведения которых продиктована утвержденными приоритетами*

По этому вопросу выступил Ян ЭЙКЕНБУМ, который отметил, что многие ВОФК выступили в качестве добровольных организаторов учебных мероприятий, однако не все приоритеты пока охвачены семинарами, в частности, такие как аудит службы социального обеспечения и аудит управления.

### **3.3. План действий. Цель 2: Поддержка мероприятий EUROSАI-IDI**

Представитель IDI Арчана ШИРСАТ представила программу IDI-EUROSАI по аудиту государственного долга, которая взяла старт в августе 2005 года с первого совещания по планированию в Осло, за которым последовал опрос заинтересованных ВОФК, а затем семинар и совещание по разработке

учебного плана в Азербайджане в феврале 2006 года, и наконец, в мае 2006, семинар по аудиту государственного долга в Республике Казахстан. Цель программы состояла в том, чтобы повысить возможность аудита государственного долга контрольными органами СНГ (11 организаций). Для проведения программы были назначены инструктора и эксперты по различным конкретным вопросам, а также специалисты по подготовке кадров. Обучение производилось на русском языке. Бюджет программы составляет 220.000 ц, а помощь, которую IDI запрашивает у EUROSАI, составляет 40.000 ц. Докладчица указала, что ввиду сложного экономического положения большинства стран-адресатов этой программы, заручиться их финансовой поддержкой не представляется возможным. Одновременно IDI также обратилась за помощью к другим организациям (INTOSAI, ARABOSAI).

Представитель IDI напомнила, что инициатором этой программы стал бывший Президент EUROSАI, Председатель Счетной палаты Российской Федерации, при поддержке EUROSАI, и что аудит государственного долга был признан одним из важнейших приоритетов в странах, для которых предназначена программа.

Затем Арчана ШИРСАТ представила Стратегический план IDI на 2007-2012 годы и прокомментировала брошюру, которая была распространена среди членов Комитета по подготовке кадров. Докладчица объяснила, что этот план IDI стал результатом длительного процесса, который начался еще в ноябре 2004 и завершится в апреле 2007 года. ШИРСАТ отметила, что при разработке Стратегического плана учитывалась заинтересованность IDI в том, чтобы перейти от одиночных курсов к систематическому формированию компетенций, не дублируя другие учебные мероприятия INTOSAI.

Мария Хосе де ла ФУЭНТЕ напомнила представителям IDI, что Руководящий комитет EUROSАI должен получить от IDI через своего Генерального секретаря отчет за 2005 год по суммам, предоставленным EUROSАI по II фазе Долгосрочной региональной программе подготовки кадров. Арчана ШИРСАТ сообщила, что этот отчет, так же как и в прошлые годы, будет представлен в тексте Годового отчета IDI, который будет направлен в Секретариат EUROSАI в ближайшие дни.



Мария Хосе де ла ФУЭНТЕ также проинформировала членов Комитета о решении Руководящего комитета EUROSAI разрешить IDI использовать рабочие документы VI Конгресса EUROSAI для разработки программы сотрудничества IDI-ASOSAI в целях повышения квалификации работников ВОФК Азиатских стран.

### 3.4. План действий. Цель 3: Поддержка Рабочих и Региональных групп

- *Сотрудничество с Рабочей группой EUROSAI по информационным технологиям*

Элена АБРЕУ ЛОПЕШ представила информацию о целях и задачах такого сотрудничества. Рабочая группа по информационным технологиям разработала методику для оценки каждой ВОФК достаточности своих средств и возможностей в этой сфере. Такую самооценку провели уже 21 ВОФК EUROSAI. Докладчица упомянула также о первом и втором семинарах по теме «Роль ВОФК в контроле информационных технологий», которые прошли в 2004 – 2005 годах с участием 66 человек из 28 ВОФК.

В то же время, ряд ВОФК не сумели принять участие в предварительных вводных семинарах, а по другим была выявлена необходимость дополнительного мониторинга. В связи с этим возникает необходимость в проведении третьего семинара по этой теме, который пройдет в Люксембурге в апреле 2007 года. В роли организатора выступит Европейская счетная палата. Семинар будет проводиться с переводом на русский язык.

Элена АБРЕУ ЛОПЕШ рассказала о семинаре по теме «Управление и аудит проектов управления электронными архивами», который организовали совместно Комитет по подготовке кадров и Рабочая группа по информационным технологиям. Семинар прошел в Берне в мае 2006 года. Выступающая напомнила о предпосылках этого семинара, его целях и задачах. 36 участников из 21 организации EUROSAI приняли в нем участие. С презентациями выступили три представителя Национального аудиторского управления Великобритании, Европейской счетной

палаты и других ВОФК EUROSAI. Большинство участников считают, что семинар прошел успешно и оказался очень полезным.

Элена АБРЕУ ЛОПЕШ указала, что при организации этого семинара была испробована новая форма финансирования. Организаторы попросили участников уплатить по 180 ц для того, чтобы покрыть организационные расходы, расходы на аренду помещения и размещение преподавателей. В случае организации нового семинара по этой теме, он должен будет предназначаться для стран Восточной Европы, которые, возможно, не смогут обеспечить такое финансирование (то есть оплатить транспорт и размещение преподавателей).

Докладчица сообщила также, что согласно изначальному плану, должен состояться еще один семинар по технологическим аспектам информации. Этот семинар должен состояться в 2008 году. Провести этот семинар предложила ВОФК Эстонии.

Мария Хосе де ла ФУЭНТЕ поблагодарила Элену АБРЕУ ЛОПЕШ за ее выступление и попросила членов Комитета высказаться по поводу оплаты из бюджета EUROSAI расходов по размещению участников семинара.

Яцек ЙУЖИРСКИ заявил, что такое решение возможно, но его трудно осуществить на практике, так как встает вопрос о том, по каким критерием должно приниматься решение о предоставлении помощи той или иной стране. Даниэль ЛАМАРК согласилась с тем, что такие критерии определить трудно и напомнила, что некоторые страны уже являются получателями финансовой помощи, предназначенной для учебных мероприятий. Такие страны должны иметь возможность оплатить указанные расходы. Лизбет СОПЕНСЕН также отметила, что все расходы по оплате труда должны оплачиваться самими организациями.

Даниэль ЛАМАРК напомнила членам Комитета о высказывавшемся ранее предложении разработать проект директивы по принципам отбора проектов и предоставления финансовой помощи. Причем этот документ хорошо было бы довести до сведения Руководящего комитета EUROSAI.

Мария Хосе де ла ФУЭНТЕ и Элен МОРПЕТ поддержали это предложение, в том числе касающееся осведомления



Руководящего комитета Организации о содержании разработанной директивы, регулирующей важные внутренние аспекты работ Комитета по подготовке кадров.

- *Сотрудничество с рабочей группой по аудиту в области охраны окружающей среды*

Яцек ЙЕЖИРСКИ проинформировал о деятельности и мероприятиях Рабочей группы в период 2005-2006 годов, в том числе о совещании, состоявшемся в Вене в 2005 году и посвященной теме отходов, загрязнения воздуха и возобновляемых источников энергии. На встрече присутствовали 27 ВОФК EUROSАI, ВОФК Канады (из одноименной Рабочей группы INTOSAI), Китая (одноименная Рабочая группа ASOSAI) и Бразилии (одноименная Рабочая группа OLACEFS).

Выступающий кратко представил план работы на следующий период и о совещании, запланированном на ноябрь 2006 в Люксембурге, а также о программе 2000 NATURA по защите биологического разнообразия, об аудите мер, принимаемых против наводнений и по методике экологического аудита.

Он также упомянул семинар, который собирается организовать ВОФК Германии в декабре 2006 года в Трире. Речь пойдет о природоохранном законодательстве Европейского союза. Эту тему Рабочая группа считает очень важной и дополняющей собственные мероприятия группы. Особого упоминания удостоился также учебный семинар IDI по экологическому аудиту, который должен пройти в Москве в ноябре.

- *Информация о Рабочей группе EUROSАI по согласованному аудиту налоговых льгот*

Ян ЭЙКЕНБУМ упомянул, что на предыдущем конгрессе EUROSАI, состоявшемся в Бонне было решено провести согласованный аудит налоговых льгот, открытый для всех членов Организации. Руководящий комитет поручил ВОФК Германии руководство соответствующей Рабочей группой.

Идея согласованного аудита заключается в том, чтобы каждая

ВОФК проанализировала положение в своей стране. После этого все заключения сопоставляются и анализируются. Рабочая группа подразделяется на три подгруппы, занимающиеся, соответственно, НДС, налогом на прибыль предприятий и вопросами прозрачности.

Рабочая группа была сформирована в составе ВОФК Великобритании, Венгрии, Германии, Дании, Исландии, Италии, Кипра, Латвии, Литвы, Польши, Румынии, Российской Федерации, Словацкой Республики, Финляндии, Швейцарии и Швеции. В качестве наблюдателя выступала ВОФК Нидерландов.

В Бонне 21 - 22 февраля 2006 года прошел семинар, посвященный налоговым субсидиям. В качестве докладчиков выступили профессор Кельнского университета, представители ОЭСР, ВОФК Голландии и немецкого международного агентства по международному сотрудничеству во имя устойчивого развития (GTZ).

- *Информация о сотрудничестве EUROSАI-OLACEFS*

Мария Хосе де ла ФУЭНТЕ представила участникам заседания информацию о IV Конференции EUROSАI-OLACEFS, состоявшейся в Лиме в ноябре 2005 года. Особое внимание было уделено Заключениям и рекомендациям делегатов, которые находятся в открытом доступе для всех заинтересованных лиц на сайте EUROSАI и в журнале EUROSАI.

Элена АБРЕУ ЛОПЕШ сообщила, что следующая V Конференция состоится в Португалии, в мае 2007 года и будет посвящена теме «*Финансовая стабильность, отчетность и ответственность*». Конференцию откроет Президент Португальской республики.

- *Информация о сотрудничестве EUROSАI-ARABOSAI*

Ян ЭЙКЕНБУМ представил информацию о первой совместной Конференции EUROSАI-ARABOSAI, которую организует ВОФК Туниса в качестве Генерального секретаря ARABOSAI в 2006 году. Тема Конференции: «Приватизация и ее



последствия для государственных услуг». От каждой ВОФК могут участвовать по два представителя (Председатель и специалист). Окончательная повестка дня Конференции находится в процессе разработки.

Мария Хосе де ла ФУЭНТЕ сообщила, что непосредственно перед Первой конференцией EUROSAI-ARABOSAI состоится совещание Руководящих комитетов обеих региональных организаций, которые будут обсуждать возможные пути укрепления своих контактов и сотрудничества.

Даниэль ЛАМАРК проинформировала о том, что Счетная палата Франции готова организовать вторую конференцию в 2009 году.

- *Прочие региональные мероприятия*

Николас ТРИН представил участникам последние мероприятия в рамках программы SIGMA. Он обратил особое внимание на семинары о разработке руководств и методов аудита, организованные в 2006 году. Он также предложил присутствующим материалы, которые можно использовать при организации других семинаров на эту тему. Отчеты и документация по прошедшим и предстоящим мероприятиям SIGMA можно найти на сайте этой программы.

### 3.5. *План действий. Цель 4: Расширение использования веб-ресурсов*

- *Информация об учебном сайте EUROSAI*

Даниэль ЛАМАРК представила информацию об учебном сайте EUROSAI, актуализацией которого занимается ВОФК Франции. Было указано, что эта ВОФК в настоящее время модифицирует свою систему (включая место расположения сайта, поисковые средства и т.д.). По этой причине актуализация не будет производиться до окончания этого процесса.

Даниэль ЛАМАРК отметила, что при актуализации сайта возникли вопросы, связанные с тем, какая полезная информация наилучшим образом отвечает поставленным целям. Примером могут служить, например,

учебные программы каждой отдельной ВОФК, актуализацию которых производить достаточно сложно и в которых нет жесткой необходимости..

### 3.6. *План действий. Цель 5: Расширение сотрудничества с университетами*

Элена ЛОПЕШ представила доклад о сотрудничестве с университетами ВОФК Португалии

Даниэль ЛАМАРК предложила провести исследование, посвященное состоянию сотрудничества ВОФК с высшими учебными заведениями.

ВОФК Великобритании, Германии, Испании и Франции сообщили, что проводят с университетами совместные мероприятия.

## 4. Исследование других вопросов

### 4.1. *Сертифицированный государственный аудитор Европы*

Поступило предложение поручить Европейской счетной палате сбор информации о существующих дипломах и титулах в этой области. Элизабет ТУРК сообщила, что ЕСП проведено соответствующее анкетирование.

### 4.2. *Базовое обучение через Интернет*

Представитель IDI предоставил информацию по этому вопросу в пункте 3.3.

### 4.3. *Директивы по управлению учебной деятельностью в высших органах финансового контроля*

- *Документы, представленные организациями, и анализ целесообразности разработки директив*

Мария Хосе де ла ФУЭНТЕ отметила, что этот вопрос поднимается не впервые и что существует немало материалов по этому вопросу, в частности стратегические планы и принципы подготовки кадров в различных ВОФК, однако они никак не используются. Мария Хосе де ла ФУЭНТЕ подчеркнула, что изучение



этих документов позволило бы не только извлечь из них полезную информацию, но и наладить обмен мнениями, выработать пакет предложений по наиболее успешной практике обучения персонала ВОФК. Выступающая вынесла на рассмотрение участников заседания предложение о разработке такого пакет предложений с учетом тех тем, которые объединяют стратегии различных ВОФК в этой области и той практики, которая дала наилучшие результаты.

Даниэль ЛАМАРК предложила проанализировать имеющуюся информацию вместе с ВОФК Испании, чтобы сформулировать предложение на следующем заседании Комитета. Ян ЭЙКЕНБУМ указал, что в анкете, которая рассылалась в 2005 году, был вопрос о стратегических направлениях в подготовке кадров.

- *Сеть подготовки кадров Европейской государственной администрации (FAPE)*

Элизабет ТУРК представила деятельность Европейской академии государственной администрации (EEAP) и познакомила с результатами Конференции, которая прошла в Люксембурге в июне 2006 года.

##### 5. Дебаты по предоставлению финансовой помощи

В соответствии с утвержденной повесткой дня участники заседания провели дебаты по поводу финансовой помощи. Мария Хосе де ла ФУЭНТЕ напомнила о тех положениях, которыми руководствуется EUROSAI при предоставлении финансовой помощи из своего бюджета. Она особо упомянула принципы и критерии, утвержденные V Конгрессом EUROSAI, и напомнила, что запросы на субсидии должны подаваться в Руководящий комитет EUROSAI через Секретариат Организации в виде документа, включающего запрашиваемую сумму, ее целевое назначение и обоснование. Когда запросы на субсидии связаны с учебными мероприятиями, необходимо предварительное одобрение Комитета по подготовке кадров в виде заключения, направляемого Руководящему комитету по поводу обоснованности суммы субсидии. Мария

Хосе де ла ФУЭНТЕ отметила, что в регулирующих положениях EUROSAI не устанавливаются точные размеры затрат на проведение учебных мероприятий, которые могут финансироваться за счет бюджета, а только упоминается о затратах на устный и письменный перевод.

В этот момент возникло несколько вопросов о том, какие критерии должны приниматься во внимание при покрытии таких расходов, как транспортные расходы участников или докладчиков, или расходы на перевод.

Также был обсужден вопрос о выплате гонораров экспертам, участвующим в учебных мероприятиях. Николас ТРИН как представитель SIGMA указал, что в некоторых случаях приходится оплачивать транспортные расходы и гонорары даже экспертам из организаций, входящих в EUROSAI. Элена АБРЕУ ЛОПЕШ отметила, что оплату гонораров и транспортных расходов членов EUROSAI при организации учебных мероприятий необходимо рассматривать как вопрос принципа.

Было решено подготовить общие положения, которые помогли бы Комитету рассматривать запросы на финансовую помощь, чтобы иметь возможность выдавать Руководящему комитету правильные рекомендации по поводу обоснованности того или иного запроса и той суммы, на которую следует предоставить субсидию. ВОФК Великобритании и Португалии поддержали эту инициативу.

Даниэль ЛАМАРК предложила, что за исключением таких особых расходов, как расходы, связанные с социальными мероприятиями, которые EUROSAI не финансирует, Комитет должен проявлять гибкость и открытость в своих решениях. Предоставление или непредоставление финансовой помощи должно зависеть в каждом случае от специфики каждого учебного мероприятия. Даниэль ЛАМАРК предложила рассматривать немецкие предложения как глобальную программу по образцу программы IDI.

Комитет принял решение поддержать в части целесообразности и в том, что касается конкретных сумм, запросы на субсидии, поданные в Руководящий комитет ВОФК Чешской республики, Венгрии и IDI, и предназначенные для семинаров и программ, упомянутых в пунктах 3.2 и 3.3 повестки дня. Выступающая



от имени Секретариата EUROSАI, Мария Хосе де ла ФУЭНТЕ отметила, что, принимая во внимание крупные суммы субсидий на учебные мероприятия из бюджета EUROSАI, запрошенные в 2006 году, и что ожидается поступление новых запросов на финансирование, возможно удовлетворить все запросы не удастся, во всяком случае, из бюджета 2006 года. Мария Хосе де ла ФУЭНТЕ предложила, в случае поступления новых вопросов, профинансировать сумму, запрашиваемую IDI (самую крупную) частично из бюджета 2007 года. Комитет по подготовке кадров утвердил это предложение.

Комитет также принял решение, поручить небольшой рабочей группе с участием ВОФК Испании, как представителя Секретариата EUROSАI, разработку принципов финансирования, которыми Комитет будет пользоваться в будущем, выдавая свое заключение по поступающим запросам. Представитель ВОФК Польши попросил включить его в эту рабочую группу.

Комитет также рассмотрел возможный запрос на финансовую помощь со стороны ВОФК Германии, который может поступить в будущем для финансирования германской инициативы по проведению ряда учебных мероприятий в период 2006-2008, согласно решениям, принятым по пункту 3.2 повестки дня.

Ян ЭЙКЕНБУМ указал, что в настоящее время ВОФК Германии не собирается обращаться за финансовой помощью. Он отметил, что это представляется нецелесообразным, так как эта возможность вызвала различную реакцию у членов Комитета. ВОФК Германии продумает этот вопрос к следующему заседанию Руководящего комитета. Если семинары, организуемые ВОФК Германии, будут квалифицированы как «программа», этом может, чисто технически, облегчить получение субсидии, однако это не отменяет сомнений ряда ВОФК по поводу серий учебных мероприятий как таковых.

Мария Хосе де ла ФУЭНТЕ подвела итог этим дебатам, отметив их конструктивный характер. Она подчеркнула, что новые потребности организации приводят к обсуждению новых форм организации и решения вопросов, и поблагодарил участников за интересные предложения. По мнению Марии Хосе де ла ФУЭНТЕ, некоторые

общие принципы принятия решений Комитетом по вопросам, связанным с финансированием, могут принести большую пользу.

Элен МОРПЕТ поддержала Марию Хосе де ла ФУЭНТЕ в том, что касается необходимости разработки принципов рассмотрения запросов на финансирование, по которым Комитет выдает свои заключения.

#### **6. Заявления ВОФК Литвы и Венгрии о приеме их в состав Комитета EUROSАI по подготовке кадров**

Мария Хосе де ла ФУЭНТЕ представила заявления ВОФК Литвы и Венгрии о приеме их в состав Комитета. Она напомнила, что, когда ВОФК Литвы обратилась к Комитету с таким же заявлением в 2002 году, Руководящий комитет принял решение предоставить этой организации статус наблюдателя, принимая во внимание ее вклад в образовательную деятельность EUROSАI. Таким образом, принцип открытости этого органа может сочетаться с решением сохранить небольшую и эффективную организационную структуру. Точно такими же критериями руководствовался Руководящий комитет в 2005 году, открыв свои двери для ВОФК Венгрии, также в качестве наблюдателя.

Мария Хосе де ла ФУЭНТЕ указала, что ВОФК Литвы и Венгрии обладают статусом члена и наблюдателя Руководящего комитета, что может рассматриваться как условие вступления в состав Комитета по подготовке кадров, являющегося, по сути, группой поддержки Руководящего комитета EUROSАI. Мария Хосе де ла ФУЭНТЕ также обратила внимание участников заседания на большие заслуги ВОФК Литвы и Венгрии в деле продвижения и проведения учебных мероприятий EUROSАI.

Завязались общие дебаты по этой теме. Были рассмотрены различные возможности в отношении членства в Комитете с учетом тех ВОФК, которые вошли в состав Комитета в момент его создания в 2000 году. В числе других, обсуждалась возможность введения временного членства и совмещения его со статусом обозревателей Руководящего комитета, или предоставление этим ВОФК



постоянного членства наравне с другими членами. В результате было принято решение предоставить ВОФК Литвы и Венгрии статус полноправных членов Комитета. Что касается возможности нового расширения состава Комитета, было принято решение не направлять в Руководящий комитет никакого предложения по этой теме.

#### 7. Даты и места проведения следующих совещаний Комитета

Организации могут подавать свои предложения на проведения следующих совещаний Комитета.

Мария Хосе де ла ФУЭНТЕ отметила, что Комитет может продолжать следовать в этом вопросе принципу ротации.

После заседания Германия выдвинула свою кандидатуру на организации совещания, которое должно состояться весной 2007 года.

#### 8. Разное

- Презентации «Руководства по лучшей практике сотрудничества в проведении аудиторских проверок»

Ник ТРИН представил этот документ, подготовленный Совместной рабочей группой ВОФК ЕС и стран-кандидатов. Докладчик изложил краткое содержание Руководства и остановился на критериях отбора и преимуществах совместных аудиторских проверок.

- Информация о Комитете INTOSAI по формированию компетенций

Представитель ВОФК Марокко и Председатель Комитета INTOSAI по

формированию компетенций Мохаммед Камаль представил присутствующим работу Комитета, историю его создания, в соответствии со Стратегическим планом INTOSAI на период 2005-2010. Цель Комитета заключаются в «формировании и развитии профессиональных компетенций ВОФК посредством подготовки кадров, оказания технической помощи и других мероприятий, стимулирующих развитие». Докладчик описал стратегию и структуру Комитета, действующего в составе трех подкомитетов, ответственных за выполнение задач, поставленных перед Комитетом. После этого он представил ряд предложений по сотрудничеству с Комитетом по подготовке кадров, заключающихся в передаче опыта и знаний высшим органам финансового контроля, не входящим в EUROSАI. В заключение Мохаммед Камель пригласил желающих принять участие в работе специализированных подкомитетов и обогатить их деятельность своим опытом.

Элен МОРПЕТ кратко проинформировала о первом совещании Комитета, проведенном в Лондоне в январе 2006 года под эгидой ВОФК Великобритании с участием 70 делегатов (в том числе 12 главных аудиторов) из 30 стран, что свидетельствует об успехе мероприятия.

\*\*\*

Мария Хосе де ла ФУЭНТЕ и Даниэль ЛАМАРК поблагодарили Европейскую счетную палату и лично Элизабет ТУРК и ее коллег Анник ВАН ДАММ и Люси ПРАЗАКОВУ за гостеприимный прием и эффективную организацию XIV Заседания Комитета по подготовке кадров, а также всех его участников за их предложения и конструктивный подход во время дебатов.

## ДЕБАТЫ И РЕШЕНИЯ, ПРИНЯТЫЕ НА XV ЗАСЕДАНИИ КОМИТЕТА EUROSАI ПО ПОДГОТОВКЕ КАДРОВ

Бонн (Германия), 8 - 9 марта 2007 года

Комитет EUROSАI по подготовке кадров провел свое XV заседание в Бонне (Германия) 8 - 9 марта 2007 года под эгидой ВОФК Германии. Помимо членов Комитета на Заседании

присутствовали представители Европейской счетной палаты, ВОФК Австрии, IDI и руководства Комитета INTOSAI по формированию компетенций, с которым Комитет





Групповая фотография на XV совещании Комитета EUROSAI по подготовке кадров (8-9 марта 2007 года).

EUROSАI по подготовке кадров продолжает эффективно сотрудничать.

Протокол должен быть утвержден в ходе следующего Заседания, которое состоится в Москве (Российская Федерация) весной 2008 года, но журнал EUROSAI уже сейчас хочет познакомить своих читателей с основными обсуждавшимися вопросами и принятыми решениями.

1. Комитет по подготовке кадров обсудил вопросы, связанные с тройной обязанностью, возложенной на этот Комитет: реализация Стратегического плана совместной подготовки кадров на период 2005-2008, совершенствование собственной организационной структуры и подготовка предложений к VII Конгрессу EUROSAI (июнь 2008).

2. Участники Заседания получили информацию о работе и мероприятиях, которые были проведены в течение отчетного периода или планируются в будущем в рамках оперативного плана по реализации Стратегического плана подготовки кадров, утвержденного VI Конгрессом, а также о реализации Инициативы Председателя EUROSAI в сотрудничестве с Европейской академией права в Трире и немецким Агентством GTZ.

Члены Комитета EUROSAI по подготовке кадров подчеркнули необходимость продвижения учебных мероприятий высокого уровня,

направленных на выполнение стратегических задач. Такие мероприятия рассматриваются как дополнение к курсам, организуемым каждым отдельным ВОФК EUROSAI, поддержка внутренних образовательных стратегий членов EUROSAI, при соблюдении принципа их независимости членов в планировании и реализации подготовки кадров в своих странах. Для того, чтобы обеспечить необходимую обратную связь, периодически будут рассылаться анкеты с целью актуализации приоритетов и потребностей членов EUROSAI и оценки качества учебных курсов EUROSAI и их пользы для слушателей и самих ВОФК. Также рассматривается целесообразность разработки главных целевых направлений подготовки кадров в EUROSAI.

3. По мнению участников Заседания, в деле обучения очень важно содействовать сотрудничеству с Рабочими группами EUROSAI, а также с INTOSAI и ее региональными группами (прежде всего OLACEFS и ARABOSAI) и другими организациями, занимающимися образовательной деятельностью, такими как IDI, SIGMA и высшие учебные заведения. Участники Заседания отметили необходимость создания сетей обмена опытом и информацией между экспертами разных стран.



4. Прошли дебаты по вопросам, которые находятся в настоящий момент в процессе изучения: европейская сертификация аудиторов государственного сектора, разработка инновационных методов обучения и поиск новых форм финансирования учебных мероприятий в дополнение к средствам их организаторов, обучение через Интернет и интенсивное использование информационных технологий для расширения обучаемой аудитории и сокращения расходов, а также оптимизация использования сайта и периодических изданий и публикаций EUROSАI в образовательных целях.

5. Что касается внутренней организации и структуры Комитета EUROSАI по подготовке кадров, Комитет EUROSАI сконцентрировал свои усилия на разработке систем, которые обеспечивали бы оперативное руководство деятельностью Комитета и адекватное распределение функций и ответственности. Комитет продолжает работу, направленную на гомогенизацию критериев, используемых при принятии Руководящим комитетом решений по различным вопросам, связанным с учебной подготовкой.

6. Комитет EUROSАI по подготовке кадров рассмотрел вопросы подготовки к VII Конгрессу EUROSАI. В этой области была подчеркнута необходимость проанализировать результаты и эффект учебных мероприятий Комитета в зоне EUROSАI с точки зрения выполнения Стратегического плана на период 2005-2008 годов. Очень важно также проанализировать недостатки, проведенной работы, выявить положительный опыт, установить приоритеты и представить соответствующие предложения в Руководящий комитет и Конгрессу EUROSАI для разработки

Стратегического плана подготовки кадров на период 2008-2011 годов и главных направлений этого плана с четким определением целей и задач, отвечающих новым обстоятельствам.

7. Участники Заседания отметили необходимость дальнейшего выделения средств на подготовку кадров из бюджета EUROSАI и обсудили меры, направленные на разработку однородных критериев для принятия решений о субсидировании обучения.

Комитет EUROSАI по подготовке кадров поддержал просьбу о предоставлении финансовой помощи, полученную от ВОФК Литвы, для организации семинара в 2008 году. Члены Комитета также приняли решение предложить Руководящему комитету объединить всю учебную информацию на сайте EUROSАI, обслуживаемом Секретариатом EUROSАI, при поддержке Счетной палаты Франции, которая уже дала свое согласие на эту работу.

8. Участники Заседания заслушали сообщение о предоставлении статуса полноправных членов Комитета ВОФК Литвы и Венгрии и статуса наблюдателя ВОФК Российской Федерации. Принято решение о вынесении на рассмотрение Руководящего комитета предложения о предоставлении ВОФК Российской Федерации статуса полноправного члена Комитета с учетом вклада этой организации в образовательную деятельность EUROSАI.

9. Рассмотрена информация о деятельности Комитета по INTOSАI по формированию компетенций и его стратегии. Проведено обсуждение возможных схем сотрудничества с этим Комитетом, основанного на взаимном обмене опытом, знаниями и информацией.



## ИНФОРМАЦИЯ О ПЕРВОЙ СОВМЕСТНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ EUROSАI-ARABOSАI И О ВСТРЕЧЕ РУКОВОДЯЩИХ КОМИТЕТОВ ОБЕИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

1 - 2 декабря 2006 года в Тунисе состоялась I Конференция EUROSАI-ARABOSАI, которую организовал Секретариат ARABOSАI.

Главной темой Конференции, с участием представителей 39 ВОФК, стала «Приватизация и ее влияние на государственные услуги».

Тема Конференции обсуждалась в ходе четырех рабочих заседаний. Первое заседание было посвящено определению самого понятия приватизации, его эволюции, юридическим и институциональным рамкам приватизационных процессов. В качестве основного докладчика выступил Министр финансов Туниса. На втором заседании обсуждались задачи ВОФК в связи с приватизацией и основные трудности работы в этой сфере. В ходе третьего заседания рассматривались наиболее эффективные методы аудита приватизации, применяемые в INTOSAI и ее региональных организациях. Четвертое заседание имело более практический характер. Здесь рассматривались конкретные случаи из практики ВОФК, которые анализировались на четырех круглых столах. Результаты были представлены на пленарном заседании.

На рабочих заседаниях выступали представители EUROSАI и ARABOSAI. Был обеспечен паритет в анализе наиболее интересных предложений, моделей аудита, применяемых ВОФК обеих региональных организаций.

Выступления показали важность той роли, которую играют высшие органы финансового контроля в аудите приватизационных процессов, операций, правовые рамки которых должны быть четко определены законом. Выступающие подчеркивали необходимость обеспечения гласности процедур, целевого планирования и мониторинга приватизации.

По мнению участников Конференции, ВОФК должны в своей работе сохранять независимость от решений о приватизации, принимаемых правительствами. Независимость ВОФК должна находить отражение в применении технических методов и точных инструментов, предназначенных для проверки не только на законность мер Администрации, но и эффективность управления приватизационными процессами с точки зрения выполнения поставленных задач и результатов самой приватизации.

Все участники высказали мнение о том, что успех и польза двусторонних конференций зависит от использования их в качестве средства обмена информацией и опытом между ВОФК EUROSАI, который должен осуществляться в монографической форме, на высоком техническом уровне

и по темам, представляющим обоюдный интерес. В то же время, эта инициатива должна быть усилена другими схемами сотрудничества, имеющими более практическое назначение, обеспечивающими взаимное обогащение знаниями на всех уровнях. Нет сомнения в том, что практика каждого из ВОФК представляет собой важный источник знаний и опыта для других организаций. Результаты проверок позволяют выявить преимущества и недостатки тех или иных методов аудита.

Перед I Конференцией EUROSАI-ARABOSAI, 30 ноября 2006 года, также в Тунисе, под эгидой Секретариата ARABOSAI, состоялась встреча Руководящего комитета EUROSАI с Исполнительным советом ARABOSAI. Эта встреча, протокол которой был утвержден на XXXII заседании Руководящего комитета EUROSАI, проходила под председательством президентов обеих организаций. Цель встречи – обсуждение принципов, на которых будет основываться будущее постоянное сотрудничество между EUROSАI и ARABOSAI, которое, в случае EUROSАI, получило одобрение VI Конгресса в 2005 году.

После краткого введения о деятельности обеих организации и общих вопросов двусторонних отношений, состоялись дебаты о конкретных формах сотрудничества, направленного на достижение целей, составляющих Стратегический план INTOSAI на период 2005-2010 годов.

Были идентифицированы четыре возможных сферы сотрудничества между EUROSАI и ARABOSAI: подготовка кадров, обмен информацией и опытом (в форме технических семинаров, разработки совместных документов и докладов, выполнения совместных работ, учебных визитов, обмена экспертами и взаимного участия в аудиторских проверках); проведение конференций по темам, представляющим взаимный интерес (первая из них – в Тунисе по окончании встречи, вторая – во Франции в 2009 году), а также, сотрудничество между Рабочими группами обеих организаций, которое уже ведется в сфере информационных технологий.

Генеральным секретарям EUROSАI и ARABOSAI было поручено координировать, воплощать в жизнь, контролировать и оценивать результаты такого сотрудничества.



## V КОНФЕРЕНЦИЯ EUROSAI/OLACEFS «ФИНАНСОВАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ, ОТЧЕТНОСТЬ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ» ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

**V Конференция EUROSAI/OLACEFS состоялась в Лиссабоне 10 - 11 мая 2007 года с участием представителей ВОФК 52 стран. В ходе Конференции участники обменялись идеями и опытом по проблемам устойчивости финансовых систем и политики государственной администрации и других государственных структур. Одновременно был затронут вопрос о роли высших органов финансового контроля в проверке финансовых систем на устойчивость и в стимулировании такой устойчивости.**

1. Доклады, печатные материалы и дебаты участников Конференции свидетельствуют о том, что финансовая устойчивость является, в настоящее время, важнейшей задачей на общемировом уровне, от решения которой зависит устойчивое развитие экономики, социальная сплоченности общества и поддержание, расширение и усовершенствование систем социальной защиты граждан, причем все это – в сочетании с политикой сокращения или

ограничения государственных расходов и государственного долга.

Такие усилия необходимы для того, чтобы сократить налоговое бремя, возложенное на нынешних и будущих налогоплательщиков, а также для своевременного выполнения обязательств по отношению к кредиторам и донорам, или, как в случае Европейского валютного союза, выполнение межгосударственных соглашений по поддержанию определенного уровня экономической стабильности.

Для решения этих задач в различных государствах находят применение различные меры повышения качества информации, на основе которой разрабатывается бюджет и принимаются решения по управлению государственным сектором, а также меры оптимизации использования имеющихся фондов и средств, в том числе, путем сокращения расходов и ограничения роста государственного долга.



30



Групповая фотография на V Конференции EUROSAI-OLACEFS.

Осуществляемые реформы можно классифицировать следующим образом:

• **Реформы бюджетных процессов**, включая предварительное определение приоритетов и последующую разработку проекта государственного бюджета с учетом среднесрочной перспективы развития, его утверждение и выполнение с учетом установленных ограничений, требований по сбалансированности, принципов сбережения средств, ограничения расходов и контроля государственного долга.

• **Реформы систем бухгалтерского учета**, заключающиеся в переходе от кассового метода к методу начисления, который позволяет определить реальное имущественное положение государства с учетом будущих обязательств. Новые методы бухгалтерского учета требуют использования полностью консолидированной и однородной финансовой информации.

• **Реформы государственного управления**, включающие внедрение информационных систем и элементов электронного правительства, внедрение моделей управления по результатам, обеспечение четкого распределения ответственности, оптимальное использование ресурсов, качество и эффективность расходов, а также выполнение стратегических задач, поддающихся количественной оценке, повышение гласности и усиление финансового контроля в целях борьбы с коррупцией и нецелевым использованием государственных средств.

• **Реформы государственных пенсионных фондов, здравоохранения и образования**, путем реструктуризации этих сфер для внедрения систем финансирования на основе взносов и других альтернативных схем, в том числе основанных на сотрудничестве с частным сектором.

2. Участники Конференции отметили, что **финансовая устойчивость входит в естественный круг обязанностей высшего органа финансового контроля**, который призван следить за правильным ассигнованием государственных средств, внедряя в свою деятельность целый ряд специфических мероприятий и ресурсов:

• **Не выходя за рамки своих компетенциями ВОФК должны постоянно открывать для исследования новые области и брать на себя**

**составление специальных отчетов по следующим темам:**

– Достижение бюджетных целей и соблюдение ограничений по расходам и государственному долгу.

– Определение реальных размеров государственного долга и связанных с ним обязательств, гарантий и обеспечения, а также будущих расходов по обязательствам, принимаемым на политическом уровне.

– Оценка реального экономического состояния государства и его предприятий и организаций, включая составление балансов и отчетов о движении наличных средств.

– Оценка новых инструментов и механизмов, используемых для финансирования государственных услуг и других обязанностей государства, с учетом будущих расходов по этим статьям (кредитные операции, дисконтирование доходов, секьюритизация обязательств и кредитов, предоставление гарантий, ассоциирование с частным сектором и так далее).

– Оценка экономичности, эффективности и производительности государственного сектора, как способ достижения стратегических целей и оптимизации имеющихся ресурсов.

– Оценка качества государственных услуг, предоставляемых с помощью альтернативных механизмов и схем (подряд, концессия, ассоциация и т.д.);

– Аудит на выполнение требований добросовестного управления в области охраны окружающей среды, в частности, в вопросах, связанных с климатическими изменениями.

– Проверка независимости и надежности существующих государственных систем статистического, макроэкономического, бюджетного и социального прогнозирования, а также методов сбора информации и адекватности применяемых показателей.

• **ВОФК могут включить в свою деятельность традиционные проверки, перспективные доклады и рекомендации по обеспечению устойчивости.** Обмен мнениями в ходе Конференции показал, что некоторые ВОФК, проведя ряд проверок в сфере социальной защиты, смогли предложить своим правительствам пути сокращения текущих расходов, эффективные методы борьбы с уклонением от



налогов, модели управления активами и их точной оценки, схемы финансирования программ и наиболее эффективного использования фондов, адекватные механизмы по сокращению риска коррупции при реализации социальных программ.

- **ВОФК могут производить оценку размеров ответственности** органов администрации и лиц, ответственных за управление государственным имуществом, **в новом измерении**, основанном на таких показателях, как вклад в обеспечение устойчивого развития, социальная ответственность, соблюдение принципов добросовестного управления и равенства поколений.

- **Высшие органы финансового контроля должны адаптироваться к изменениям в процедурах и в структуре систем государственного управления**, связанных с широким использованием информационных технологий, на которых основывается в настоящее время вся отчетность и аудит, а также с появлением нового типа контролируемых организаций, новой отчетности, новых правил бюджетного планирования и бухгалтерского учета, с необходимостью адаптировать национальные системы бюджетного планирования и бухгалтерского учета к международным бухгалтерским и статистическим стандартам. В следствие этого, ВОФК должны обладать ресурсами, компетенциями и методикой, которые бы позволяли анализировать новые аспекты финансового развития, а именно уровень систем бухгалтерского учета, эконометрию, статистику и информационные технологии.

- **Высшим органам финансового контроля могут понадобиться дополнительные ресурсы для решения новых задач**, однако это ни в коем случае не должно привести к ограничению независимости этих органов.

**3. Исходя из вышеизложенного V Конференция EUROSAI/OLACEFS рекомендует высшим органам финансового контроля:**

- Осуществлять бдительный контроль и надзор за проводимыми **бюджетными реформами**, реформами в области управления, бухгалтерского учета и социального обеспечения, **стимулируя**, в необходимых случаях, **скорейшее внедрение этих реформ**, как средства повышения уровня финансового управления.

- **Интенсифицировать аудиторские проверки** на соблюдение установленных ограничений, соответствие политическим и бюджетным целям с учетом устойчивости. При этом пристальное внимание должно уделяться соблюдению дисциплины децентрализованных доходов и расходов, сбалансированности бюджета, применению кредитных механизмов, распределению ответственности, а также эволюции социальных расходов, их финансированию и качеству предоставления социальных услуг.

- **Информировать** Парламент и граждан страны о **результатах оценки** качества реализации и результатов реформ в государственном секторе, устойчивого характера политических решений, а также **ответственности лиц, которым доверено управление**, и получателей государственных ассигнований во всем, что касается целей развития, принципов управляемости и экономии ресурсов.

- **Осуществлять систематический мониторинг результатов аудиторских проверок**, с учетом рекомендаций ВОФК, пресекать незаконные действия, при наличии соответствующих компетенций, и оценивать эффективность действий государственной администрации по исправлению выявленных дефектов.

- Продвигать **развитие компетенций и контрольных процедур**, связанных с финансовым управлением в государственном секторе и с новыми правилами, стандартами и технологиями.

- При наличии соответствующих компетенций и в случае целесообразности, **выдавать рекомендации или доводить свое мнение** о действующем финансовом законодательстве, о политических решениях, которые выносятся на голосование в Парламенте или на рассмотрение Правительства, и/или о конкретных программах Администрации, существенно влияющих на бюджет.

- **Обмениваться информацией** с ВОФК других стран по вопросам обеспечения финансовой устойчивости, изучения международного опыта реформ и внедрения финансовых проверок в этих областях.

- **Продолжать обмениваться опытом, методическими разработками и отчетами** в этих областях.



## СОГЛАСОВАННЫЙ АУДИТ НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ – ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ ВОФК ГЕРМАНИИ –<sup>1</sup>

Европа переживает в настоящее время быстрые изменения, вызванные растущей глобализацией и крупными геополитическими инициативами, такими, как расширение Европейского союза. Эти изменения не могут не влиять на работу высших органов финансового контроля (ВОФК), которые все чаще решают однородные проблемы, присущие всему европейскому экономическому пространству и возникающие по обе стороны постепенно стирающихся границ. Идея согласованного аудита с участием всех заинтересованных членов EUROSAI преследует цель удовлетворения растущей потребности взаимодействия и обмена знаниями между ВОФК в ходе аудиторских проверок.

Счетная палата Германии выдвинула эту идею на VI Конгрессе EUROSAI, организованного немецкой Счетной палатой. Выбор темы согласованного аудита продиктован желанием предоставить Конгрессу полезные результаты по важным вопросам, интересующим все страны континента. Речь идет о налоговых льготах, иначе говоря, об особых условиях налогообложения, которые порой существенно сокращают доходы государственной казны, усложняют налоговое законодательство. Представители ВОФК Европы положительно отнеслись к этому предложению ВОФК Германии, сделанному 2 июня 2005 года в Петербурге, недалеко от Бонна. Несмотря на то, что сотрудничество между членами EUROSAI становится постепенно все более тесным, в данном случае, речь идет о поистине беспрецедентном объединении усилий контрольных органов Европы. При планировании согласованного аудита налоговых льгот за основу было принято предложение Председателя ВОФК Нидерландов, по которому каждая ВОФК должна была производить проверку по своему собственному плану. Благодаря этому удалось провести аудит параллельно во многих странах в достаточно короткий промежуток времени, не усложняя его

расхождениями в вопросах компетенций тех или иных ВОФК. В каждой организации на проведение проверки была выделена группа аудиторов, которые рассматривали вопрос налоговых льгот с точки зрения своей ВОФК, с учетом тех конкретных полномочий, которые эти организации имеют в своих странах. Результаты проверок обсуждаются в ходе совещаний участников согласованного аудита, что позволяет аудиторам использовать, по возможности, опыт своих коллег. Окончательные заключения контрольных органов будут направляться по отдельности в национальные парламенты или соответствующие министерства.

Ввиду того, что каждая организация проводит аудит на своей территории совершенно независимо, ключевой задачей Рабочей группы стала задача составления вопросника и календарного плана действий. На совместных совещаниях был разработан черновой вариант вопросника, который передан участвующим ВОФК. Структура вопросника должна облегчить сопоставление конечных результатов проверки. Эта структура также может быть использована, полностью или частично, по желанию каждой организации, при планировании ее собственного аудита. Для подготовки вопросника Президент EUROSAI организовал в Бонне 21-22 февраля 2006 года семинар по налоговым льготам, в котором приняли участие представители 23 ВОФК EUROSAI. Докладчики из Института налоговых исследований Кельнского университета и эксперты Организации по экономическому сотрудничеству и развитию помогли в выработке общих положений, необходимых для сведения воедино результатов согласованного аудита.

На семинаре обсуждались различные определения налоговых льгот, а также Закон о налоговых льготах, действующий в Швейцарии и считающийся одним из самых продвинутых в том, что касается транспарентности. Семинар проводился с целью осведомления участников



<sup>1</sup> Заключение составлено группой поддержки Президента EUROSAI (ВОФК Германии).

инициативы о том, что представляют собой налоговые льготы и как они укладываются в бюджетный процесс. В докладе ВОФК Нидерландов, подчеркивалось, например, что одним из последствий проведенной проверки должно стать более пристальное внимание администрации к проблеме эффективности налоговых льгот, причем ожидаемые результаты применения тех или иных налоговых мер и льгот могут отражаться в отдельном приложении к годовому бюджету. Представитель Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Агентства по техническому сотрудничеству при Федеральном правительстве) отметил, что, по данным этой организации, иностранные инвесторы, выбирая место для вложения капиталов, ориентируются не столько на налоговые льготы, сколько на эффективность деятельности администрации и на сбалансированность налоговой системы в целом. Интересной темой для обсуждения стал опыт Новой Зеландии, где в ходе общей экономической и налоговой реформы были отменены практически все налоговые льготы.

Начиная с мая 2005 года, ВОФК Великобритании, Венгрии, Германии, Дании, Исландии, Италии, Кипра, Латвии, Литвы, Польши, Российской Федерации, Румынии, Словацкой Республики, Финляндии, Франции, Швейцарии и Швеции провели у себя аудиторские проверки налоговых льгот. ВОФК Нидерландов выступал в качестве наблюдателя. Каждая из трех сформированных подгрупп посвятила свою работу одному из конкретных аспектов аудита налоговых льгот.

Подгруппа в составе ВОФК Великобритании, Германии (председатель), Исландии, Литвы, Польши, Российской Федерации, Словацкой Республики, Финляндии, Швейцарии и Швеции занимается вопросами прозрачности налоговых льгот. Составленный вопросник наводит аудитора на проверку наиболее важных аспектов прозрачности с момента введения налоговой льготы до момента подведения итогов ее применения. Другие две подгруппы занимались конкретными видами налогов. Подгруппа во главе с ВОФК Венгрии проводила аудит эффективности и результативности налоговых льгот, предоставляемых малым и средним предприятиям по линии налога на прибыль. ВОФК Германии, Литвы, Российской Федерации и Словацкой Республики разработали в

связи с этим общий вопросник. Наконец, третья подгруппа занималась вопросами целесообразности введения льготных ставок НДС для определенных товаров и услуг. В эту подгруппу входят ВОФК Германии (председатель), Кипра, Латвии, Литвы и Швейцарии.

Стимулирование прозрачности в применении налоговых льгот является главной целью, которую преследуют в своих странах участники Рабочей группы. При разработке и внедрении эффективных механизмов оценки выполнения бюджетных программ необходимо располагать как можно более полной информацией о целях и результатах применения налоговых льгот, финансовых последствиях их применения и их положительного эффекта. Предварительные итоги проведенной согласованной международной аудиторской проверки налоговых льгот показывают, что правительства далеко не всегда адекватно определяют цели налоговых льгот и требования по их предоставлению. Не изучаются в достаточной мере возможные экономические последствия тех или иных налоговых льгот и не рассматриваются возможные альтернативы для достижения тех же целей. В этом вопросе Парламенту часто недостает информации для принятия правильных решений. Только в отдельных случаях законы о введении налоговых льгот предусматривают необходимый срок для того, чтобы у Парламента было время оценить предварительные последствия налоговой льготы на основе первого опыта ее применения и вынести окончательное решение, поддержав или отклонив эту меру, введенную Правительством. Как правило, реальная польза от внедрения налоговой льготы уже не подвергается сомнению после вступления в силу соответствующего законодательного акта, и Парламент не анализирует результаты программы, хотя такой анализ помог бы избежать ненужных политических столкновений на почве возможного сокращения или полной отмены налоговой льготы.

Результаты работы всех подгрупп будут сведены в единый отчет, который будет направлен VII Конгрессу EUROSAT, запланированному на май 2008 года в Польше. Эти результаты должны послужить основой для проведения международной дискуссии по теме налоговых льгот и способствовать усилению внимания ВОФК к этому вопросу.



## СЕМИНАРЫ, ОРГАНИЗОВАННЫЕ ПРЕЗИДЕНТОМ EUROSАI<sup>1</sup>

### Цель проведения семинаров

Прежде чем занять пост Президента EUROSАI в мае 2005 года, председатель Счетной палаты Германии разработал программу поддержки образовательной миссии EUROSАI в течение всего своего мандата. При разработке этой программы учитывались следующие обстоятельства:

- Техническое сотрудничество и обмен опытом аудиторских проверок значительно интенсифицировались благодаря усилиям рабочих групп EUROSАI.
- EUROSАI представляет собой организацию высших органов финансового контроля европейского континента. Структура и функции этих органов различны, что обусловлено положениями конституции и историческими традициями каждой страны. Сотрудничество между ВОФК в форме двусторонних соглашений и в форме региональных сетей при поддержке таких организаций как IDI и SIGMA приносит положительные плоды и помогает всем ВОФК в их стремлении открывать новые направления развития, усилить свои позиции и модернизировать организационную структуру и процедуры.
- VI Конгресс EUROSАI принял решение об укреплении контактов с другими региональными группами, прежде всего ARABOSAI и OLACEFS.

С учетом этих перспектив, Президент EUROSАI принял меры по организации ряда семинаров и круглых столов, при планировании которых принималась за основу Стратегия подготовки кадров, разработанная Комитетом EUROSАI по подготовке кадров. Для организации семинаров ВОФК Германии заручилась поддержкой престижного учебного заведения, Европейской академии права, а также бесприбыльной организации: Германского агентства по техническому сотрудничеству (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), сокращенно GTZ.

Все семинары проводились с целью укрепления технического сотрудничества членов EUROSАI, предоставления дополнительной помощи для дальнейшего развития контрольных организаций и продвижения сотрудничества с другими региональными группами.

### Укрепление технического сотрудничества

С целью укрепления сотрудничества и активизации обмена опытом в рамках рабочих групп EUROSАI Президент этой организации подготовил ряд мероприятий в соответствии с основными направлениями Стратегии подготовки кадров EUROSАI. Мероприятия осуществлялись в форме семинаров, нацеленных на удовлетворение конкретных интересов членов Организации.

Первый семинар прошел в феврале 2006 года. Он был посвящен основным вопросам, связанным с деятельностью Рабочей группы по проведению согласованного аудита налоговых льгот. Для участия в семинаре были приглашены также члены EUROSАI, не входящие в эту Рабочую группу. Семинар определил принципы, на основе которых должен был проводиться аудит налоговых льгот в рамках EUROSАI в соответствии с решением VI Конгресса EUROSАI. Эксперты из Кельнского университета, ОЭСР, GTZ выступили с докладами по истории формирования систем налоговых льгот, по практике составления отчетов о налоговых расходах, по проблеме эффективности налоговых расходов и налоговых стимулов в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Один из экспертов в этой области, представитель ВОФК Нидерландов, рассказал о политических функциях налоговых инструментов. В семинаре приняли участие 60 специалистов из 23 ВОФК (17 из них – члены Рабочей группы). Они обсудили тезисы, выдвинутые докладчиками, и пришли к



<sup>1</sup> Группа поддержки Президента EUROSАI. ВОФК Германии.

выводу о том, что ВОФК должны убеждать правительства своих стран в необходимости соблюдать максимальную осторожность в применении налоговых льгот. После семинара Рабочая группа по согласованному аудиту налоговых льгот приступила к работе. Окончательный отчет о работе группы был направлен на рассмотрение VII Конгресса EUROSAI. В нынешнем номере журнала EUROSAI публикуется предварительная версия этого отчета.

В ноябре 2006 года состоялся семинар по теме «Европейское законодательство по защите данных», организованный в сотрудничестве с Европейской академией права в Трире и предназначенный для членов Рабочей группы по аудиту информационных технологий. Семинар прошел с участием 23 специалистов из 15 ВОФК EUROSAI, среди которых были аудиторы, юристы и лица, ответственные за защиту данных в своих организациях. Программа семинара, разработанная Европейской академией права совместно с председателем Рабочей группы, включала доклады экспертов с мировым уровнем, представителей различных органов Европейского союза, правительства ФРГ, предпринимательских кругов и высших учебных заведений. В докладах поднимались темы ответственности за защиту личных данных, предусматриваемой в Европе, обсуждались директивы, регулирующие эту сферу, в том числе с точки зрения их влияния на системы защиты данных в контрольных органах, а также проблемы обмена данными между странами ЕС и третьими странами. После презентаций, посвященных различным аспектам европейского законодательства и их применения, прошли оживленные и плодотворные дебаты. После этого, в форме интерактивных рабочих столов, участники рассмотрели конкретные случаи, связанные с проблематикой защиты данных.

В таком же формате в феврале 2007 года проведен семинар по теме «Защита окружающей среды в контексте европейского экологического законодательства». В нем приняли участие 30 делегатов из 19 ВОФК (то есть более половины членов соответствующей Рабочей группы). В этом случае программа также была разработана совместно Европейской

академией права и руководством Рабочей группы. Презентации экспертов Европейской академии (профессоры Гентского университета), представители судебной власти (члены Верховного суда Европейского союза) и Всемирного фонда природы были посвящены основным положениям действующего экологического законодательства, проблемам внедрения и финансирования директив «Natura 2000», директив по защите птиц и директив по охране сред обитания, флоры и фауны. Высокий уровень представленных докладов позволил пролить свет на сложные вопросы чрезвычайно строгого экологического законодательства ЕС. Участники высоко оценили результаты семинара. Кроме того семинар помог заложить основы для проведения совместной аудиторской проверки по выполнению программы «Natura 2000».

#### Поддержка дальнейшего развития ВОФК

Глубокие изменения, произошедшие в Западной, Центральной и Восточной Европе в последние десятилетия, а также разворачивающиеся в мире процессы глобализации сделали необходимыми реформы государственной администрации, направленные на переориентацию ее деятельности, развитие и модернизацию, в частности модернизацию финансовой системы и системы ответственности государственных служащих. Все эти темы были затронуты в ходе семинара «Приближение к бюджетной реформе: вызовы аудита государственной администрации в XXI веке», который прошел в Берлине в октябре 2006 года. Эксперты из ВОФК Словении, Швеции, Франции (с использованием доклада, составленного экспертом университета Пари-Х Нантер) и Германии проинформировали о внедрении и применении новых инструментов государственного управления в этих странах. Основываясь на представленных докладах, 50 участников семинара из 25 ВОФК EUROSAI и 1 представитель ВОФК Туниса провели обмен мнениями по этой теме, проанализировали необходимость переориентации и пересмотра методов внешнего аудита. Оживленные дебаты прошли в четырех дискуссионных группах, участники которых пришли к следующим заключениям:



- Бюджетная и бухгалтерская системы государственного сектора переживают глубокие изменения. Эти изменения сопровождаются активным внедрением новых инструментов управления государственными финансами.
- Ключевым элементом такой эволюции является внедрение накопительного бухгалтерского учета. Бюджетирование и управление на основе программ уже широко применяется в ряде стран и регионов. На долю ВОФК выпадает контроль этих нововведений.
- ВОФК анализируют последствия происходящих изменений для работы самих контрольных органов, их контрольных и аудиторских функций.

#### Укрепление сотрудничества с другими региональными организациями

Решение, принятое VI Конгрессом EUROSАI по укреплению сотрудничества с ARABOSAI и OLACEFS, выполняется в форме проведения регулярных совместных конференций. Помимо этих формальных межрегиональных контактов Президент EUROSАI поставил себе цель укреплять техническое сотрудничество на региональном уровне посредством проведения семинаров. В октябре 2007 года проведен семинар, посвященный структуре Европейского союза, на который были приглашены представители ARABOSAI и OLACEFS. Помимо основных вопросов, связанных со структурой и функциями Европейского союза, на семинаре

рассмотрена проблематика управления и контроля европейских фондов. Помимо докладов и пленарных обсуждений, было предусмотрено изучение конкретных случаев, динамизирующих обмен мнениями.

#### Общие вопросы

Президент EUROSАI и ЕСП планируют провести семинар по аудиту управления в Люксембурге в декабре 2007 года. Согласно данным ЕСП, ряд ВОФК выразили заинтересованность в срочном прохождении курса подготовки по этой теме. Планируется представить для изучения конкретные случаи из практики и провести обмен мнениями по приемам и методам аудита управления. Также имеются наметки для проведения других подобных мероприятий в первой половине 2008 года. К примеру, председатель Рабочей группы по аудиту в области окружающей среды предложил Президенту EUROSАI провести еще один семинар для членов рабочей группы по вопросам загрязнения воздуха и борьбы с климатическими изменениями.

Положительная реакция участников на проведенные семинары показывают, что эти мероприятия, проводимые по инициативе Президента EUROSАI, эффективно дополняют и обогащают программу формирования компетенций в рамках EUROSАI. Президент EUROSАI будет продолжать поддерживать работу организации путем проведения семинаров в ближайшие месяцы.



## VI УЧЕБНОЕ МЕРОПРИЯТИЕ EUROSАI СЕМИНАР ПО АУДИТУ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СУБСИДИЙ<sup>1</sup>

Прага (Чешская республика), 6-8 ноября 2006 года

Семинар по изучению лучшей практики аудита государственных субсидий и помощи был организован в рамках выполнения Первой цели Стратегического плана подготовки кадров EUROSАI, заключающейся в

обучении специалистов в форме семинаров и других учебных мероприятий. Семинар имел статус Шестого учебного мероприятия EUROSАI. Как приоритетная эта тема семинара была выделена высшими

<sup>1</sup> ВОФК Чешской республики



Групповая фотография участников.



38

контрольными органами, входящими в EUROSAI, согласно результатам анкетирования по стратегии обучения, проведенного в 2003 году. Семинар был организован и подготовлен в сотрудничестве с экспертами SIGMA.

От организаторов семинара выступил Председатель Государственного управления аудита Чешской республики Франтишек Догнал, который обратился к участникам с приветственным словом, особо упомянув двух почетных гостей: члена Европейской счетной палаты Жана-Франсуа Бернико и заместителя Главного аудитора Канады Ронни Кэмпбелла. По случаю проведения семинара Франтишек Догнал пригласил участников на ужин. Он же выступил с заключительной речью по окончании мероприятия.

Ввиду обширности темы, выбранной для семинара, было принято решение сконцентрировать особое внимание на трех ее специфических аспектах: аудит государственных субсидий и помощи, аудит европейских фондов и проблематика аудита смешанных проектов с участием частных и государственных организаций. Были подготовлены основные доклады по каждой из этих подтем, за которыми последовало обсуждение новейшего опыта аудита государственных субсидий и анализ лучшей практики таких проверок. В качестве ведущих семинара, помимо ряда представителей ВОФК

Чешской республики, выступил также представитель программы SIGMA Николас Трин. Семинар продлился два с половиной дня. Он проходил в форме пленарных заседаний (в первой половине дня), когда участники знакомились с основными докладами, в то время как во второй половине дня работа велась в форме дискуссионных групп по указанным выше подтемам. Каждый из участников имел возможность принять участие в работе двух дискуссионных групп в соответствии со своими профессиональными интересами. Последние полдня семинара были посвящены презентации заключений по каждой из дискуссионных групп на пленарном круглом столе, работой которого руководили докладчики. После этого состоялся сеанс вопросов и ответов. Семинар предоставил возможность глубоко обсудить выбранные темы, провести интересный обмен знаниями и опытом. Кроме того он познакомил участников с новейшим опытом аудита государственных субсидий, с последними инновациями в этой области. В качестве примеров приводились аудиторские проверки, осуществляемые в настоящее время.

Перед семинаром была распространена анкета для сбора актуальной информации об организациях в разбивке по интересам. Цель заключалась в том, чтобы оценить

ситуацию в изучаемой сфере и проинформировать затем участников о результатах. Все ВОФК были приглашены участвовать в опросе. Ответы были получены от 19 ВОФК. В связи с этим ВОФК Чешской республики хочет поблагодарить своих коллег из Албании, Австрии, Бельгии, Болгарии, Венгрии, Дании, Европейской счетной палаты, Кипра, Латвии, Люксембурга, Мальты, Молдовы, Словакии, Словении, Турции, Хорватии, Швейцарии и Эстонии за их вклад в эту работу. С результатами опроса можно познакомиться на сайте ВОФК Чешской республики.

В семинаре приняли участие 33 специалиста из 20 ВОФК EUROSAI: Албании, Болгарии, Венгрии, Дании, Кипра, Латвии, Литвы, Мальты, Молдовы, Нидерландов, Норвегии, Польши, Российской Федерации, Словакии, Словении, Турции, Хорватии, Швейцарии и Эстонии. Еще 24 эксперта из 9 стран (Великобритания, Венгрия, Германия, Дания, Испания, Нидерланды, Польша, Франция и Чешская республика), а также такие организации, как Европейская счетная палата, SIGMA, ВОФК Канады и государственное агентство по сотрудничеству с частным сектором Чешской республики (PPP Centrum) выступили в качестве экспертов, докладчиков и ведущих дискуссионных групп. На семинаре присутствовали также представители прессы. В общей сложности в семинаре приняли участие 57 человек. В качестве наблюдателей были приглашены представители и аудиторы Государственного управления аудита Чешской республики.

В первой половине первого дня семинара представитель ВОФК Канады Ронни Кэмпбелл выступил с докладом по первой подтеме (аудит государственных субсидий и помощи), остановившись на проблемах аудита программ, финансируемых в форме банковских переводов. Вацлав Перич из ВОФК Чешской республики, второй докладчик по этой теме, говорил о методах и критериях аудита, применяемых в Чехии. В ходе дебатов во второй половине дня представители Чешской республики представили два конкретных случая: аудит фондов, предоставленных Чехии на преодоление последствий наводнения, и проверка использования фондов, предназначенных для стимулирования инвестиций. Германские коллеги затронули тему

налоговых льгот, а представитель Испании представил опыт своей страны. Член ЕСП Жан-Франсуа Бернико подробно остановился на теме аудита использования фондов ЕС, выступив с вводным докладом по этой теме. Другие докладчики, Габриэле Чиприани из ЕСП и Ян ван ден Бос из ВОФК Нидерландов, посвятили свои доклады, соответственно, последним новшествам, связанным со структурными фондами и опыту Нидерландов в аудите фондов ЕС. Анализ конкретных случаев провели ВОФК Дании (новый подход к аудиту), Польша (опыт ВОФК Польши в области аудита фондов ЕС) и ЕСП (аудит системы единой выплаты). Либор Купал (из чешского агентства PPP Centrum) подробно изложил тему сотрудничества государства с частным сектором в докладе под названием «Подготовка администрации и создание законодательных рамок сотрудничества государственного и частного секторов экономики в Чешской республике». Ричард Уэйд из ВОФК Великобритании, рассказал о последних новшествах в области такого сотрудничества. Представитель ВОФК Франции проанализировал ряд конкретных случаев аудита часто-государственных программ на примере проверок управления водоснабжением. Венгрия представила свой опыт работы в этой области, а представитель ВОФК Нидерландов высказал ряд интересных мнений по результатам аудита смешанного проекта в железнодорожном транспорте. Семинар был организован с использованием финансовой помощи из бюджета EUROSAI. Общая сумма расходов составила 26.300 евро (включая аренду зала, техническое оборудование, рабочие обеды, местный транспорт и т.д.). Запрошенная ВОФК Чешской республики субсидия была утверждена на XXXI заседании Руководящего комитета EUROSAI в Рейкьявике. Эта субсидия, в размере 7900 евро (то есть, приблизительно, 30% от общей суммы расходов), была использована на частичное покрытие расходов по проживанию и транспорту канадского эксперта и некоторых расходов, связанных с арендой зала и техническими средствами.

В последний день участников и экспертов попросили заполнить анкету оценки семинара. Вопросы анкеты касались, главным образом, качества докладов на пленарных заседаниях и заседаниях второй половины дня,



эффективности работы дискуссионных групп, их заключений, общей оценки семинара, его организации и практической пользы для работы аудиторов. В целом, семинар был оценен весьма положительно, как с профессиональной, так и с организационной точки зрения. Результаты анкетирования представлены на сайте ВОФК и на CD с записью семинара. Желающие могут запросить эти материалы по электронной почте.

В заключение, организаторы хотели бы поделиться с коллегами своими выводами и мнениями, которые могут оказаться полезными при организации дальнейших учебных мероприятий EUROSAI:

- Благодаря большому количеству общих докладов, а также презентаций, посвященных конкретным случаям аудита государственных субсидий, участники смогли получить достаточно широкое представление о том, как такие проверки проводятся в разных странах Европы. Доклады и обмен опытом послужили важным источником исходной информации.

- Положительная оценка вклада внешнего эксперта показывает, что есть смысл привлекать таких экспертов, несмотря на связанные с этим расходы. Безусловно, эксперты должны привлекаться после тщательного отбора.

- Возможность, предоставленная участникам выбрать две или три дискуссионные группы, позволила точнее сконцентрироваться на вопросах, представляющих специфический интерес.

- Весьма эффективным является сотрудничество с программой SIGMA.

Все доклады, презентации, результаты опросов и прочие вспомогательные материалы можно найти на сайте Государственного управления аудита Чешской республики

(<http://www.nku.cz/seminars/eurosai-prague-2006/default.htm>) и на сайте EUROSAI.

Участникам семинара эти материалы были переданы также на CD-ROM. Если Вам необходима более подробная информация, обращайтесь к директору Департамента

международных отношений ВОФК Чешской республики Сильвии Мюллеровой ([sylva.mullerova@nku.cz](mailto:sylva.mullerova@nku.cz)).



## **ЗАКЛЮЧЕНИЯ СЕМИНАРА EUROSAI ПО КАЧЕСТВУ АУДИТА<sup>1</sup>**

**Будапешт (Венгрия), 1-2 марта 2007 года**

### **ДЕНЬ 1**

#### **Введение**

- Контроль качества аудиторской проверки требует систематического применения на уровне всей организации.
- Низкое качество аудита связано, главным образом, с неправильным управлением либо конкретной группой аудиторов, проводящих проверку, либо организацией в целом.

#### **Основные принципы контроля качества аудита**

- Основные положения, касающиеся качества аудита, содержатся в главной презентации семинара.

- Общий характер положений объясняется необходимостью их адаптации к различным моделям ВОФК (Государственное управление, Счетная палата), а также различным видам аудита, в том числе финансового аудита и аудита управления.

- Особый интерес вызывают в связи с этим темы вербовки персонала, подготовки кадров и управления людскими ресурсами.

- Презентация включает обширный раздел, посвященный контактам с основными действующими лицами аудиторской проверки.

- Интересной и полезной оказалась дискуссия о значении терминов «гарантия качества» и «контроль качества» на разных языках.

<sup>1</sup> Гарет Коллер (ВОФК Великобритании)

• Эта дискуссия привела к пониманию того, что контроль качества (как «горячая» мера) отличается от гарантии качества (как «холодной» меры).

#### **Применение стандартов качества аудита IFAC**

- Необходимо изучение опыта внедрения стандартов IFAC в частном секторе.
- Нормативы по контролю качества размещены в открытом доступе на сайте ВОФК Венгрии.
- Гарантия качества основывается на партнерских проверках силами специалистов, обладающих, по меньшей мере, шестилетним опытом работы.
- За низкое качество аудита и неисполнение указаний органов контроля качества должны вводиться обоснованные санкции.
- ВОФК необходимо убедить своих аудиторов в том, что контроль качества осуществляется в их собственных интересах.
- Анализ первых результатов показывает, что гарантии качества аудита в частном и государственном секторах не должны существенно отличаться друг от друга.

#### **Система гарантии качества ВОФК (опыт Венгрии)**

- Специалисты ВОФК Венгрии изучили системы контроля качества, существующие в контрольных органах других стран, а также стандарты ISO и системы контроля качества бухгалтерских фирм частного сектора.
- Цель заключается в создании всепроникающей, всеобщей системы управления качеством ВОФК, в то время как существующая ныне система контроля качества затрагивает только департамент аудита и отдел кадров и не распространяется на прочие отделы и службы организации.
- Созданный Отдел гарантии качества подчиняется непосредственно Председателю ВОФК Венгрии.
- Активно обсуждался вопрос о том, должны ли проверяемые организации получать информацию о ходе проверки, и может ли это послужить дополнительным стимулом для повышения качества работы аудиторов. По итогам обсуждения было решено, что проверяемые

организации должны иметь возможность ознакомиться с заключением аудиторов и прокомментировать его, однако ознакомление с рабочими документами аудита не представляется целесообразным.

- Проведена дискуссия о том, как набирать персонал для новой системы управления качеством. Многие аудиторы жалуются в связи с этим на излишнюю загруженность.

#### **Система управления качеством аудита (опыт Счетной палаты Российской Федерации)**

- Гарантия качества признана одним из приоритетов Счетной палаты Российской Федерации.
- Роль и значение Счетной палаты РФ в общественной жизни страны постоянно растут.
- Формирование системы управления качеством в Счетной палате осуществляется в форме поэтапного внедрения следующих элементов: планирование качества, гарантия качества, контроль качества, повышение качества.
- Некоторые элементы управления качеством уже внедрены, другие пока еще не готовы для систематического применения.
- В настоящее время система контроля качества Счетной палаты РФ имеет следующую структуру:
  - Председатель Счетной палаты, директора аудиторских отделов проводят экспертные совещания перед еженедельными заседаниями Совета. На этих совещаниях изучаются результаты и качество проведенных аудиторских проверок.
  - Аудиторы Счетной палаты (члены Совета), выступающие в качестве начальников соответствующих отделов, изучают результаты и качество проведенных аудиторских проверок перед выставлением отчетов на рассмотрение Совета.
- Российское законодательство требует новой аттестации персонала, проводящего аудиторские проверки, не реже, чем каждые пять лет.
- Для Счетной палаты качество и гарантия качества имеют равное значение в рамках общей системы управления качеством аудита.



- Счетная палата предусматривает внедрение анкет по качеству аудита, которые должны будут заполнять компетентные лица, не участвующие в проверках.
- Ведется разработка критериев, по которым должно оцениваться качество аудита. Рассматриваются такие критерии, как:
  - Своевременность аудиторских заключений
  - Практическая польза от рекомендаций аудиторов
  - Согласие проверяемых организаций с рекомендациями аудиторов
  - Комментарии сторон, участвующих в аудиторских проверках представляются весьма полезными для оценки качества аудита (аудируемые организации, вышестоящие органы проверяемых организаций и министерств, Парламент и парламентские комиссии, средства массовой информации, общественные и научные организации).

#### Как повысить качество аудиторской проверки? Практический пример

- Рассмотрен практический пример повышения качества конкретной аудиторской проверки в Европейской счетной палате для выработки общих рекомендаций с целью применения этого опыта в других организациях.
- Европейская комиссия получает ежегодно около 150 отчетов по оценке внешних подрядчиков и приблизительно 30 заключений по аудиту управления.
- Рассматриваемая методика призвана, прежде всего, гарантировать качество отчетов, направляемых в Европейскую комиссию. Тем не менее, заключения по итогам проверок могут также использоваться для целей аудита управления.
- Так как форматы документов могут быть разными, применение типового контрольного листа не является целесообразным.
- Необходимо обеспечить понимание участвующими лицами того факта, что аудит может иметь свои ограничения.
- Следует использовать систему стимулов, санкций и учебных курсов, способствующих более тесному сотрудничеству различных департаментов ЕС с аудиторами.

- Очень важно добиться понимания проверяемыми организациями связи между результатом работы аудитора и принимаемыми затем решениями, что также содействует более тесному сотрудничеству проверяемых организаций с аудиторами.
- Комментарии к оценке, выдаваемой аудиторами, имеют большое значение для повышения качества аудита.

#### ДЕНЬ 2

##### Модель гарантии качества аудита управления (опыт Швеции)

- ВОФК Швеции имеет в своем составе отдел гарантии качества, цель которого – обеспечение высокого качества обслуживания в целом.
- Аудит управления включает три ключевых этапа: планирование, промежуточная оценка и передача заключения проверяемой организации.
- Контролер, проверяющий качество аудита, выдает свое заключение по каждому из этих этапов.
- Контроль основывается на устных обсуждениях и анализе документов.
- Существуют критерии оценки качества на каждом этапе, но главная цель заключается в том, чтобы консультировать аудиторов по вопросам качества на каждом этапе работы, а не только проверять строгое выполнение ими установленных правил.
- Контролеры, обеспечивающие гарантию качества, вербуются из числа опытных аудиторов, прошедших дополнительную подготовку, благодаря которой они приобретают компетенции, необходимые для выдачи конструктивных предложений.
- Существует также департамент информации и связей с общественностью, в задачу которого входит доведение наиболее важных решений до сведения средств массовой информации.

##### Контроль качества финансового аудита (опыт Великобритании)

- Качество аудита напрямую зависит от квалификации аудитора.
- Соглашения с бухгалтерскими фирмами, работающими в частном



секторе, позволяют приобретать технические знания и могут служить общим отправным пунктом в работе всех ВОФК.

- В Великобритании контроль качества основывается на стандартах IFAC и включает такое понятие, как гарантия качества.

- Внутренняя процедура контроля качества такова:

- При проведении аудиторских проверок выполнение соответствующих стандартов IFAC является обязательным.

- Аудиторская проверка контролируется Начальником аудиторского управления. Контроль должен охватывать все фазы аудита, однако уровень контроля зависит от профессионального мнения контролирующего лица.

- Контроль высшего руководства должен быть направлен, прежде всего, на те сферы аудита, которые сопряжены с наибольшим риском ошибочного аудиторского заключения.

- Аудиторские проверки «высокого риска», то есть наиболее сложные с политической или технической точки зрения, должны подвергаться контролю, гарантирующему строгое соблюдение установленных стандартов.

- Завершенные аудиторские проверки подвергаются «холодному контролю».

- Аудиторы операций проводят «холодные проверки», однако это может быть связано с трудностями при выделении персонала.

- Процедуры контроля качества должны правильно преподноситься персоналу ВОФК во избежание протестов, связанных с дополнительной нагрузкой.

- Внешний контроль:

- Контроль со стороны Института официальных цензоров Англии и Уэльса (ICAEW)

- Контроль на основе анкетирования проверяемых организаций

- Часто внешний контроль используется в большей степени для того, чтобы доказать обществу, что ВОФК приняла на себя серьезные обязательства по качеству аудита, чем для реального повышения этого качества.

- Результаты процедур, осуществляемых в рамках гарантии качества, часто доводятся до аудиторов в форме изменений в организации работы и включаются в программы обучения персонала.

#### **Контроль качества финансового аудита (опыт Эстонии)**

- Стратегическая цель – внедрение стандартов IFAC

- Пять начальников отделов, подписывающих аудиторские заключения, несут личную ответственность за качество аудита.

- Работает служба поддержки для гармонизации методики аудита.

- Управление качеством тесно связано с общими профессиональными компетенциями, определяемыми как совокупность знаний и опыта.

- Методический отдел проверяет планы аудиторских проверок, чтобы подтвердить их соответствие установленному уровню.

- ВОФК Эстонии использует программные средства документооборота для осведомления служащих о проверке. Ставится вопрос о внедрении особых программных приложений типа Teammate.

- Внедрение и практическое применение всех стандартов IFAC в короткий промежуток времени оказалось невозможным, однако ВОФК Эстонии сделала важные шаги в этом направлении.

- Изучался вопрос о том, кто должен планировать аудиторские проверки, и до какой степени могут оказаться полезными стандартные процедуры аудита.



## МЕРОПРИЯТИЯ EUROSАI В 2006 ГОДУ

- **СЕМИНАР EUROSАI ПО НАЛОГОВЫМ ЛЬГОТАМ**, Бонн (Германия), 21-22 февраля 2006 года.
- **II СОВЕЩАНИЕ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПО ПОДГОТОВКЕ СОГЛАСОВАННОГО АУДИТА НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ В ЗОНЕ EUROSАI**, Бонн (Германия), 21-22 февраля 2006 года.
- **СОВЕЩАНИЕ КОМИТЕТА INTOSАI ПО ФОРМИРОВАНИЮ КОМПЕТЕНЦИЙ**, Лондон (Великобритания), 13-14 марта 2006 года.
- **РАБОЧИЙ СТОЛ ПО ТЕМЕ «КОНТРОЛЬ КАЧЕСТВА АУДИТА»**, Вильнюс (Литва), 15-17 марта 2006 года.
- **СЕМИНАР ПО ТЕМЕ «АУДИТ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ ПРЕДПРИЯТИЯ»**, Берн (Швейцария), 15-17 мая 2006 года.
- **XIV СОВЕЩАНИЕ КОМИТЕТА EUROSАI ПО ПОДГОТОВКЕ КАДРОВ**, Люксембург (Европейская счетная палата), 29-30 июня 2006 года.
- **III СОВЕЩАНИЕ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПО СОГЛАСОВАННОМУ АУДИТУ НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ**, Копенгаген (Дания), 28 августа 2006 года.
- **XXXI СОВЕЩАНИЕ РУКОВОДЯЩЕГО КОМИТЕТА EUROSАI**, Рейкьявик (Исландия), 11 сентября 2006 года.
- **КОНФЕРЕНЦИЯ EUROSАI ПО ТЕМЕ «РОЛЬ ВОФК В БОРЬБЕ**

**ПРОТИВ МОШЕННИЧЕСТВА И КОРРУПЦИИ»**, Киев (Украина), 19-21 сентября 2006 года.

- **IV СОВЕЩАНИЕ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ EUROSАI ПО ИНФОРМАЦИОННЫМ ТЕХНОЛОГИЯМ**, Братислава (Словацкая республика), 20-22 сентября 2006 года.
- **РАБОЧИЙ СТОЛ ПО ТЕМЕ «ПРИБЛИЖЕНИЕ К БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМЕ: ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В XXI ВЕКЕ»**, Берлин (Германия), 26-27 октября 2006 года.
- **СЕМИНАР ПО ТЕМЕ «АУДИТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОМОЩИ И СУБСИДИЙ»**, Прага (Чешская республика), 6-8 ноября 2006 года.
- **СЕМИНАР ПО ТЕМЕ «ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ЗАЩИТЕ ЛИЧНЫХ ДАННЫХ ГРАЖДАН»**, Трир (Германия), 9-10 ноября 2006 года.
- **V СЕМИНАР И V СОВЕЩАНИЕ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ EUROSАI ПО АУДИТУ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**, Люксембург (Европейская счетная палата), 27-29 ноября 2006 года.
- **СОВЕЩАНИЕ РУКОВОДЯЩИХ КОМИТЕТОВ EUROSАI-ARABOSАI**, Тунис (Тунис), 30 ноября 2006 года.
- **I КОНФЕРЕНЦИЯ EUROSАI-ARABOSАI**, Тунис (Тунис), 1-2 декабря 2006 года.



## МЕРОПРИЯТИЯ EUROSАI В 2007 ГОДУ

- **РАБОЧИЙ СТОЛ ПО ТЕМЕ «ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА», В СОТРУДНИЧЕСТВЕ С ЕВРОПЕЙСКОЙ АКАДЕМИЕЙ ПРАВА В ТРИРЕ**, Трир (Германия), 6-7 февраля 2007 года.
- **IV СОВЕЩАНИЕ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПО ПОДГОТОВКЕ СОГЛАСОВАННОГО АУДИТА НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ В ЗОНЕ EUROSАI**, Варшава (Польша), 16 февраля 2007 года.

• **СЕМИНАР ПО ТЕМЕ «КАЧЕСТВО АУДИТА»**, Будапешт (Венгрия), 1-2 марта 2007 года.

- **XV ЗАСЕДАНИЕ КОМИТЕТА EUROSАI ПО ПОДГОТОВКЕ КАДРОВ**, Бонна (Германия), 8-9 марта 2007 года.
- **I СОВЕЩАНИЕ ПОДГРУППЫ ПО АУДИТУ ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ ПРИРОДНЫХ, ТЕХНОГЕННЫХ КАТАСТРОФ И РАДИОАКТИВНЫХ ОТХОДОВ (РАБОЧАЯ ГРУППА ПО АУДИТУ В**

**СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**), Киев (Украина), 16 марта 2007 года.

• **XIX СЕМИНАР INTOSAI/OOH**, Вена (Австрия), 28 – 30 марта 2007 года.

• **V СОВЕЩАНИЕ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ EUROSАI ПО ИНФОРМАЦИОННЫМ ТЕХНОЛОГИЯМ. СЕМИНАР ПО ТЕМЕ «АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ ТРУДНОСТЕЙ ВОФК, СВЯЗАННЫХ С ИНФОРМАЦИОННЫМИ ТЕХНОЛОГИЯМИ»**, Люксембург (Европейская счетная палата), 17 - 18 апреля 2007 года.

• **V КОНФЕРЕНЦИЯ EUROSАI-OLACEFS**, Лиссабон (Португалия), 10-12 мая 2007 года.

• **V СОВЕЩАНИЕ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПО СОГЛАСОВАННОМУ АУДИТУ НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ**, Братислава (Словацкая республика), 11-12 сентября 2007 года.

• **XXXII ЗАСЕДАНИЕ РУКОВОДЯЩЕГО КОМИТЕТА EUROSАI**, Берн (Швейцария), 13 сентября 2007 года.

• **СЕМИНАР EUROSАI ПО ТЕМЕ «АУДИТ ВЫПОЛНЕНИЯ КИОТСКОГО ПРОТОКОЛА»**, Братислава (Словацкая республика), 3-5 октября 2007 года.

• **СЕМИНАР ПО ТЕМЕ «СТРУКТУРА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА»**, в сотрудничестве с Европейской академией права в Трире, Трир (Германия), 23-25 октября 2007 года.

• **XIX КОНГРЕСС INTOSAI**, Мехико (Мексика), 5 - 10 ноября 2007 года.

• **СЕМИНАР ПО ТЕМЕ «АУДИТ УПРАВЛЕНИЯ: ИТОГИ ДОСТИГНУТОГО»**, в сотрудничестве с EUROSАI, Люксембург (Европейская счетная палата и ВОФК Германии), 4 - 6 декабря 2007 года.



## МЕРОПРИЯТИЯ, ЗАПЛАНИРОВАННЫЕ НА 2008 ГОД

• **ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ СОВЕЩАНИЕ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ EUROSАI ПО СОГЛАСОВАННОМУ АУДИТУ НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ**, Бонн (Германия), 29-31 января 2008 года.

• **СОВЕЩАНИЕ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ EUROSАI ПО ИНФОРМАЦИОННЫМ ТЕХНОЛОГИЯМ**, Любляна (Словения), 18-20 февраля 2008 года.

• **СЕМИНАР ПО ТЕМЕ «КЛИМАТИЧЕСКИЕ ИЗМЕНЕНИЯ» В СОТРУДНИЧЕСТВЕ С РАБОЧЕЙ ГРУППОЙ EUROSАI ПО АУДИТУ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ЕВРОПЕЙСКОЙ АКАДЕМИЕЙ ПРАВА В ТРИРЕ**, Трир (Германия), 11 и 12 марта 2008 года.

• **СЕМИНАР ПО ТЕМЕ «УПРАВЛЕНИЕ ВЫСШИМИ ОРГАНАМИ ФИНАНСОВОГО**

**КОНТРОЛЯ»**, Берлин (Германия), 9-11 апреля 2008 года.

• **VII КОНГРЕСС EUROSАI**, Краков (Польша), 1-5 июня 2008 года.

• **XXXIII СОВЕЩАНИЕ РУКОВОДЯЩЕГО КОМИТЕТА EUROSАI**, Краков (Польша), 2 июня 2008 года.

• **XXXIV СОВЕЩАНИЕ РУКОВОДЯЩЕГО КОМИТЕТА EUROSАI**, Краков (Польша), 5 июня 2008 года.

• **СЕМИНАР ПО ТЕМЕ «СТАНДАРТЫ ФИНАНСОВОГО АУДИТА»**, Вильнюс (Литва), 2-3 октября 2008 года.

• **СЕМИНАР ПО ТЕМЕ «СОВІТ: ИНСТРУМЕНТ АУДИТА»**, Эстония, октябрь 2008 года.

## НОВОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ, ВХОДЯЩИХ В EUROSAI (2007)

• **УПРАВЛЕНИЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА  
ГОСУДАРСТВА ИЗРАИЛЬ**

На XXXII заседании Руководящего комитета EUROSAI принято решение о приеме ВОФК Израиля в EUROSAI.

• **УПРАВЛЕНИЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА  
ФИНЛЯНДИИ**

На пост Главного аудитора Финляндии назначен Томас Пойсти.

• **СЧЕТНАЯ ПАЛАТА ИТАЛИИ**

В феврале 2007 года на пост председателя ВОФК Италии назначен Туллио Лазаро.

• **КОМИТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
КОНТРОЛЯ РЕСПУБЛИКИ  
БЕЛАРУСЬ**

Председателем ВОФК Республики Беларусь назначен Зенон Ломать.

• **СЧЕТНАЯ ПАЛАТА  
РЕСПУБЛИКИ АЗЕРБАЙДЖАН**

Председателем ВОФК Республики Азербайджан назначен Гейдар Асадов.

• **КОНТРОЛЬНАЯ ПАЛАТА  
ГРУЗИИ**

Председателем ВОФК Грузии назначен Леван Чоладзе.

• **ВЫСШЕЕ АУДИТОРСКОЕ  
УПРАВЛЕНИЕ ЧЕШСКОЙ  
РЕСПУБЛИКИ**

Председателем ВОФК Чешской республики назначен Франтишек Догнал.

• **ВЫСШАЯ КОНТРОЛЬНАЯ  
ПАЛАТА ПОЛЬШИ**

В августе 2007 года Председателем ВОФК Польши назначен Яцек Ежирски.

• **НАЦИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ  
АУДИТА ШВЕЦИИ**

Главным аудитором Швеции назначена Карин Линделл.



## Европейский Союз

### «ФИНАНСОВАЯ СОВЕСТЬ» ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: ЕВРОПЕЙСКОЙ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЕ ИСПОЛНЯЕТСЯ 30 ЛЕТ»

В 2007 году Европейский союз отмечает 50-летие подписания Римского договора о создании Европейского экономического сообщества. Вместе с этим юбилеем будет отмечаться и юбилей Европейской счетной палаты, которой исполняется 30 лет. ЕСП была учреждена 22 июля 1975 года в силу Брюссельского договора и начала работу в качестве органа внешнего

финансового контроля ЕС с октября 1977 года. В Маастрихтском договоре ЕСП признается одним из официальных органов Европейского союза. В качестве внешнего аудитора Палата должна содействовать повышению эффективности управления фондами ЕС с целью оптимизации использования средств, получаемых от граждан в виде налогов.

### САМООЦЕНКА И КОНТРОЛЬ СО СТОРОНЫ ПАРТНЕРСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Счетная палата считает, что ее деятельность должна подвергаться проверке силами равных организаций. Цель заключается в том, чтобы обеспечить внешнюю оценку организации и эффективности работы ЕСП в целях повышения качества управления Палатой и улучшения результативности аудита. В 2006 году в качестве подготовки к проверке силами равных организаций ЕСП произвела самооценку, которая позволила идентифицировать сильные и слабые стороны в работе организации. По результатам этой проверки был принят План действий по преодолению

недостатков в работе. Этот план включает ведущиеся и только что разработанные проекты в форме единой последовательной программы, направленной на решение стратегических задач. Программа основана на четком анализе приоритетов. Ее выполнение будет находиться под контролем с определением вопросов, нуждающихся в дополнительных мерах. Главная задача — решение стратегических задач Организации. Дальнейшая проверка силами равных организаций призвана показать правильность принимаемых мер.



47

### ГОДОВОЙ ОТЧЕТ ЗА 2005 ГОД

31 октября 2006 года опубликован отчет ЕСП о выполнении бюджета ЕС за 2005 год. В 2005 году расходы ЕС были практически равны расходам предыдущего года, 105 миллиардов евро. Годовой отчет и Декларация надежности информации остаются главными документами, разрабатываемыми Счетной палатой и предназначенными для главных заинтересованных органов ЕС: Европейского парламента, Совета Европы и Европейской комиссии.

#### Меняющаяся среда: новая система бухгалтерского учета в ЕС

В 2005 году в истории Европейской комиссии произошли исторические изменения, связанные с модернизацией ее системы бухгалтерского учета. Начиная с 1 января 2005 года, Комиссия приступила к внедрению новой системы, основанной на принципе начисления, в отличие от действовавшей ранее системы учета по факту движения

наличных средств. Согласно всеобщему мнению, учет по принципу начисления является более полным и полезным для внутренних и внешних пользователей. Комиссия также приняла решительные меры к тому, чтобы обеспечить более эффективный внутренний контроль. Внедрение учета по принципу начисления представляет собой серьезное достижение Комиссии.

#### Законность и правомерность операций

Двенадцатый год подряд законность и правомерность большей части расходных операций ЕС оценивается Европейской счетной палатой в виде заключения с оговорками, ввиду наличия, по-прежнему, большого количества ошибок в операциях и множества слабых мест в системах внутреннего контроля государств-членов ЕС и самой Европейской комиссии. Тем не менее, ЕСП также сообщает, что в тех сферах, где осуществляется адекватное управление рисками, операции, в целом, отвечают требованиям законности и правомерности. Это касается доходов, обязательств и выплат по статьям административных расходов и расходов по реализации стратегии подготовки стран к вступлению в ЕС, за исключением Sapard (специальной программы подготовки в целях развития агропромышленного комплекса и сельских районов).

#### Достоверность счетов

Хотя ЕСП констатирует, что в 2005 году отчетные документы ЕС отражают, в самом главном, реальное финансовое

положение Союза на 31 декабря 2005 года, Палата, в то же время, делает оговорку, обращая внимание на наличие ошибок в консолидированном балансе и на неправильное применение процедур окончательного закрытия счетов.

#### Сбалансированная декларация

Как объяснил Председатель ЕСП г-н Вебер представителям Комитета по бюджетному контролю Европейского парламента (СОСОВУ) 23 октября 2006 года «в целом, положение [в части законности и правомерности операций] по сравнению с предыдущим периодом существенно не изменилось. [...] Тем не менее, это не означает, что все, или даже большая часть, выплат из бюджета ЕС ошибочны или содержат признаки мошенничества. Это означает только, что по результатам детального аудита, проведенного ЕСП, ошибки все еще слишком часто встречаются в отчетах ЕС, и эти ошибки имеют свои финансовые последствия, не позволяя вынести безоговорочное заключение. Причины большей части ошибок связаны с получателями средств. Фермеры, местные организации, директора проектов, как правило, запрашивают больше средств, чем имеют право. При этом речь может идти о простой небрежности или ошибке, о незнании требований или даже о попытках овладеть фондами ЕС мошенническим путем. Вместе с тем, ответственность за управление бюджетом в целях сокращения риска таких нарушений посредством правильного применения расчетов и профилактических проверок возлагается, прежде всего, на Европейскую комиссию».



## ПРОЧИЕ ОТЧЕТЫ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ, ОПУБЛИКОВАННЫЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ СЧЕТНОЙ ПАЛАТОЙ

С момента публикации Годового отчета за 2004 год ЕСП опубликовала 11 специальных отчетов и 2 заключения по различным аспектам финансовой деятельности и управления ЕС.

Специальные отчеты (IE):

- IE 1/2006 об эффективности содействия Европейского социального

фонда целям сокращения случаев отказа от получения среднего образования

- IE 2/2006 о реализации проектов, финансируемых по линии TACIS в Российской Федерации
- IE 3/2006 о гуманитарной помощи Европейской комиссии жертвам цунами

- IE 4/2006 о проектах капиталовложений в рамках программы PHARE в Болгарии и Румынии
- IE 5/2006 о программе MEDA
- IE 6/2006 об экологических аспектах помощи развитию, оказываемой Европейской комиссией
- IE 7/2006 о реальной эффективности капиталовложений в развитие сельских регионов
- IE 8/2006 об эффективности помощи ЕС, оказываемой производителям фруктов и овощей
- IE 9/2006 о расходах на переводы, понесенных Комиссией, Парламентом и Советом
- IE 10/2006 об оценке результатов программ по целям 1 и 3 1994-1999 (Структурные фонды)
- IE 11/2006 по переходному режиму ЕС.

**Заключения:**

Заключение 10/2005 по предложению о модификации Регламента Совета Европы (СЕ, Euratom) N° 1605/2002 от 25 июня 2002 года, включающего финансовые положения, применимые к генеральному бюджету ЕС

Заключение 11/2005 по предложению о модификации Регламента Европейской комиссии (СЕ, Euratom) N° 2342/2002, посредством которого устанавливаются подробные правила выполнения Регламента Совета Европы (СЕ, Euratom) N° 1605/2002, включающего финансовые положения, применимые к генеральному бюджету ЕС.

Публикации ЕСП размещены на сайте ЕС на всех языках Союза:

[http://www.eca.europa.eu/audit\\_reports/audit\\_reports\\_index\\_en.htm](http://www.eca.europa.eu/audit_reports/audit_reports_index_en.htm)

## НОВЫЕ ЧЛЕНЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

В связи с последним расширением ЕС 12 декабря 2006 года в состав ЕСП были назначены г-жа Сандалова

(Болгария) и г-н Испир (Румыния) сроком на шесть лет с правом дальнейшего продления.



49

## СОВЕЩАНИЕ РУКОВОДИТЕЛЕЙ ВОФК ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ВАРШАВЕ 11-12 ДЕКАБРЯ 2006 ГОДА<sup>1</sup>

11 - 12 декабря 2006 года в Варшаве прошло совещание руководителей высших органов финансового контроля стран-членов Европейского союза и Европейской счетной палаты.

Главной темой обсуждения стала роль ВОФК в повышении ответственности за надлежащее использование фондов Европейского союза. Эта тема связана с постановлениями Европейского парламента 2004-2006 годов по контролю деятельности европейской администрации и документами Еврокомиссии 2005-2006 года по созданию интегрированной системы

внутреннего контроля, в которых содержится рекомендация о внесении изменений в аудит европейских фондов. Ввиду того, что почти 80% расходов бюджета Европейского союза составляют средства, выделяемые его членам, Европарламент и Еврокомиссия приняли решение повысить ответственность стран за внедрение надлежащих систем контроля и аудита и за правильное управление фондами ЕС посредством представления на политическом уровне национальных деклараций об использовании фондов. При этом ВОФК должны выдавать свое

<sup>1</sup> Доктор Яцек Мазур, советник Председателя Высшей счетной палаты Польши

заключение по этим декларациям. Кроме того Парламент и Комиссия предложили проводить более исчерпывающие аудиторские проверки использования европейских фондов силами ВОФК с вынесением результатов таких проверок на рассмотрение национальных парламентов.

Большинство ВОФК совпадают в том, что европейские фонды нуждаются в более тщательном контроле, причем этот контроль должен обеспечиваться уже на национальном уровне, а не на уровне органов Европейского союза. ВОФК не входят в систему внутреннего контроля европейских фондов, но их сотрудничество с ЕСП основывается на взаимном доверии и на соблюдении принципа независимости каждой организации. Чтобы увеличить удельный вес ВОФК в усилении ответственности стран за использование европейских фондов, был взят курс на укрепление сотрудничества между ВОФК. Решено активизировать обмен информацией о планируемых на будущие годы аудиторских проверках и о типичных нарушениях, выявляемых в ходе проверок (до уровня, допустимого национальными законодательствами). Также было признано целесообразным, чтобы результаты аудиторских проверок ЕС размещались на веб-сайте Контактного комитета со ссылкой на соответствующие сайты организаций.

Впервые за сорокалетнюю историю Контактного комитета представители Европейского парламента и Европейской комиссии приняли участие в его заседании с целью обсуждения ряда вопросов с руководителями ВОФК. Призывая ВОФК к более активному контролю европейских фондов, Сиим Каллас (заместитель Председателя Европейской комиссии по административным вопросам, аудиту и борьбе с мошенничеством) заявил, что укрепление национальных систем контроля и сокращение количества проверок, проводимых непосредственно Комиссией, выгодно всем странам ЕС. В апреле 2006 года Комиссия обратилась к ВОФК с предложением о предоставлении информации о выделенных фондах. Большая часть ВОФК согласилась с этим предложением, однако предоставленные данные оказались слишком общими, так что их было явно недостаточно для проведения проверок контрольными органами. Господин Каллас отметил, что

Комиссия освобождает от санкций страны, в которых нарушения, выявленные ВОФК (или иными национальными органами контроля), принимаются к сведению и исправляются. Председатель Счетной палаты Германии Дитер Энгельс напомнил, что это правило закреплено в европейском регламенте 1260/1999, касающемся структурных фондов, и 1290/2005, касающемся финансирования общей аграрной политики. В детальном изложении эти нормы можно найти во внутренних документах ЕС.

Председатель Комитета бюджетного контроля Европейского парламента Жабольш Фазакаш, сообщил, что проведение контрольными органами аудита использования европейских фондов приносит пользу странам, так как позволяет сократить число внешних проверок со стороны ЕС и избежать риска наложения санкций. Кроме того, задача аудита европейских фондов вытекает из положений национального законодательства о функциях ВОФК и, в большинстве случаев, может выполняться, следуя тем же процедурам, что и обычные проверки в государственном секторе экономики. Вместе с тем, очень важно, чтобы результаты этих аудиторских проверок выносились на обсуждение национальных парламентов и других национальных органов, а затем доводились до сведения европейских институтов.

В ходе одного из дебатов было отмечено, что в число задач ВОФК необходимо включить задачу гарантирования эффективности аудита европейских фондов. Европейские фонды, также как и национальные бюджеты, строятся из налогов, выплачиваемых гражданами, и поэтому должны строго контролироваться. Это означает, что все ВОФК должны выделять часть своих сил и средств на аудит европейских фондов. Отчеты по результатам аудита следует выносить на обсуждение национальных парламентов, а также, желательно, доводить до сведения Европейской счетной палаты. Это требует, тем не менее, определенной унификации критериев, методов и правил аудита. С этой целью Контактный комитет создал Рабочую группу под председательством ЕСП, которая должна разработать ряд общих правил и критериев аудита, основанных на общепризнанных международных стандартах, но адаптированных к



потребностям ЕС. Разработка однородных правил аудита станет существенным вкладом ВОФК в усовершенствование системы ответственности за использование европейских фондов. Также очень важно создать базу знаний по государственному аудиту, которая позволила бы ВОФК поддерживать контакты между собой, передавать опыт, проводить научные исследования и повышать квалификацию аудиторов.

Другой темой обсуждения на встрече стало предложение об укреплении сотрудничества между ВОФК и ЕСП в ходе проведения последних проверок в отдельных странах. Такое сотрудничество требует четкой организации, в том числе заблаговременного предупреждения ВОФК о задачах аудита, передачи необходимых данных и документов и последующего проведения

коллективного обсуждения результатов аудиторской проверки в целях наиболее эффективного использования полученной информации как ЕСП, так и конкретными ВОФК.

Президент Польши Лех Касински (возглавлявший ВОФК Польши в 1992-1995 годах) встретился с руководителями ВОФК и ЕСП и подчеркнул в ходе дебатов важность объединения усилий по контролю европейских фондов. Он отметил, что риск неправильного использования этих фондов очень высок, что требует строгого контроля как со стороны национальных ВОФК, так и со стороны европейских органов контроля.

По случаю совещания Контактного комитета выпущен специальный англоязычный номер журнала государственного аудита Польши *Kontrola Państwowa*<sup>2</sup>.



<sup>2</sup> Полный текст на сайте [http://www.nik.gov.pl/docs/kp/kp\\_2006\\_referaty\\_calosc.pdf](http://www.nik.gov.pl/docs/kp/kp_2006_referaty_calosc.pdf)

# VII Конгресс EUROSАI – PMF

## ОРГАН ВЫСШЕГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ПОЛЬШИ

VII Конгресс EUROSАI состоится 2-5 июня 2008 года (торжественное открытие - в воскресенье утром 1 июня).

### Когда состоится VII Конгресс EUROSАI?

VII Конгресс EUROSАI состоится 2-5 июня 2008 года (торжественное открытие - в воскресенье утром 1 июня).

### Где будет проходить VII Конгресс EUROSАI?

Конгресс будет проходить в польском городе Кракове. В качестве организатора выступает высший орган финансового контроля Польши, Верховная счетная палата (польское сокращение - NIK).

Город Краков - историческая столица Польши (до 1596), что нашло отражение в его официальном названии: Королевская метрополия. Город находится на юге Польши. В настоящее время это второй город страны по численности населения (800.000 человек).

Все заседания Конгресса будут проходить в Главной аудитории Ягеллонского университета, в самом центре города. Сюда можно пойти пешком из любого отеля, зарезервированного для участников форума.

Все отели располагаются в историческом центре города.

### Какие темы будут обсуждаться?

На обсуждение делегатов выносятся, согласно договоренности, три темы:

Первая тема: «Внедрение системы управления качеством аудита в высших органах финансового контроля».

Вторая тема: «Аудит социальных программ. Аудит образовательных учреждений».

Третья тема: «Аудит социальных программ. Аудит программ по профессиональной интеграции инвалидов».

Все темы были разработаны детально рабочими группами под председательством одного из членов EUROSАI. Председатели рабочих групп (ВОФК Венгрии, Португалии и

Великобритании) любезно согласились вести тематические заседания. В рабочие группы входят следующие организации:

Первая тема: Венгрия (Председатель), Дания, Мальта, Российская Федерация, Европейская счетная палата.

Вторая тема: Португалия (Председатель), Эстония, Франция, Швеция, Украина.

Третья тема: Великобритания (Председатель), Эстония, Исландия, Швейцария, Швеция.

В настоящее время рабочие группы анализируют материалы, поступившие из разных стран и результаты проведенных опросов, готовят документы, которые должны быть вынесены на обсуждение делегатов Конгресса, планируют конкретное содержание каждого заседания.

### Когда будут рассылаться приглашения?

Приглашения рассылаются с конца февраля по обычной и электронной почте.

### Где можно найти более подробную информацию?

За более подробной информацией о Конгрессе Вы можете обратиться в Секретариат Конгресса ([eurosai2008@nik.gov.pl](mailto:eurosai2008@nik.gov.pl)), где Вам с удовольствием предоставят любые сведения.

Организаторы Конгресса открыли сайт Конгресса в сети Интернет. В конце 2007 года Вы должны были получить электронное сообщение со всей необходимой информацией.

### Почему для Конгресса выбрана эмблема в виде дракона?

Дракон связан с одной из самых известных древних легенд Кракова. Согласно этой легенде, под горой, на которой возвышается замок Вавел жил дракон, который долго донимал жителей города, пока, наконец, отважный и умный сапожник не убил его, предложив ему на обед отравленную овцу...

*Конгресс будет проходить в польском городе Кракове. В качестве организатора выступает высший орган финансового контроля Польши, Верховная счетная палата (польское сокращение - NIK).*

*Все заседания Конгресса будут проходить в Главной аудитории Ягеллонского университета, в самом центре города.*

*За более подробной информацией о Конгрессе Вы можете обратиться в Секретариат Конгресса ([eurosai2008@nik.gov.pl](mailto:eurosai2008@nik.gov.pl)), где Вам с удовольствием предоставят любые сведения.*



# Модель и стратегия: правильное позиционирование как фактор успеха в деятельности счетной палаты

Д-Р ИОЗЕФ МОЗЕР

Председатель Счетной палаты Австрии  
и Генеральный секретарь INTOSAI

С момента моего вступления в должность Председателя Счетной палаты Австрии 1 июля 2004 года, наша организация идет по пути нового позиционирования в системе контрольных органов, отвечающего новым задачам ВОФК.

Особое внимание уделяется при этом контролю качества и подготовке кадров в сфере аудита государственных финансов. Основываясь на результатах оценки ключевых задач ВОФК Австрии и на изучении методики преподавания магистратуры делового администрирования (МВА) в области государственного аудита, проведенном совместно с Экономическим университетом Вены, служащие Счетной палаты Австрии взяли за разработку конкретных предложений для нового позиционирования. Частью этой работы стало обновление стратегической модели и концепции высшего органа финансового контроля. Речь шла о том, чтобы определить те принципы, на которых будет базироваться новая роль ВОФК Австрии, как провозвестника и проводника реформ и инноваций в государственном секторе.

ВОФК Австрии уже имеет опыт разработки новых моделей. Первая модель была создана в 1992 году, когда моделирование в государственном секторе было еще редкостью. Модель ВОФК Австрии послужила примером для разработки моделей других государственных департаментов в рамках реформы государственной администрации, которая в те годы проводилась в Австрии.

Исходной точкой в разработке новой модели и новой стратегии Счетной палаты послужил наказ, содержащийся в тексте Федеральной конституции Австрии, согласно которой Счетная палата, является высшим органом независимого финансового контроля Федерации, ее земель и муниципальных

округов. Новая концепция стратегии заложила основу для того, чтобы служащие ВОФК Австрии переориентировали свою деятельность на выполнения конституционных задач, формируя, на внешнем и внутреннем уровнях, представление о Счетной палате как о современной и сплоченной организации. Особая роль отводится в этом деле руководителям Счетной палаты, которым предстоит служить главными носителями новых общих ценностей и задач, отражая их в своих решениях и действиях.

Важно добиться того, чтобы все служащие ВОФК были едины в понимании содержания новой модели и стратегии. Их внедрение осуществляется с помощью курсов и других мероприятий, таких как экзамены для руководящего состава, а также с помощью оперативных мер по реорганизации, проверке эффективности и детальной интерпретации концепции государственного аудита.

## Путь к созданию новой модели

Для разработки новой модели были специально привлечены молодые сотрудники, способные по достоинству оценить нацеленные в будущее преобразования и настойчиво продвигаться вперед по пути инноваций. Проектная группа применила комплексный подход к разработке новой модели. Цель состояла в том, чтобы объяснить принципы нового позиционирования Счетной палаты, обеспечить

*ВОФК Австрии уже имеет опыт разработки новых моделей. Первая модель была создана в 1992 году, когда моделирование в государственном секторе было еще редкостью.*

*Важно добиться того, чтобы все служащие ВОФК были едины в понимании содержания новой модели и стратегии.*

*На первом этапе проектной группой был разработан предварительный проект, который распространили среди сотрудников организации в виде вопросника.*



понимание ценности преобразований для решения будущих задач, для формирования прочного имиджа ВОФК, основанного на ценностях нашей организации, составляющих основу ее стратегии, которая разрабатывалась параллельно с моделью.

На первом этапе проектной группой был разработан предварительный проект, который распространили среди сотрудников организации в виде вопросника. Таким образом удалось заручиться более широкой поддержкой коллектива Счетной палаты, привлечь сотрудников к созданию модели. Предложения коллектива рассматривались проектной группой и включались в проект. Промежуточные результаты были представлены в рамках трех ознакомительных мероприятий, благодаря которым к работе подключилось еще большее число сотрудников Счетной палаты.

Результатом этого процесса стала новая модель ВОФК Австрии, основанная на принципе «независимости и объективности аудиторских проверок и консультационных услуг». В качестве главной цели была выдвинута цель достижения оптимального использования государственных ресурсов. Определение ВОФК, состоящее всего из 12 фраз, в сжатой форме передает основные ценности организации: уже упомянутая независимость, уважение к принципам правового государства, устойчивое развитие, равенство возможностей, объективность и надежность. Эти шесть ценностей, или принципов, как нельзя более четко определяют суть работы нашей организации.

### Определение стратегии

Вышеупомянутые принципы также заложены в основу новой концепции стратегии ВОФК Австрии. Концепция охватывает все сферы деятельности ВОФК и объясняет смысл нового позиционирования и порядок выполнения поставленных задач. Принципы правового государства находят полное отражение в стратегии ВОФК по всем направлениям деятельности контрольного органа, позволяя измерять и оценивать достижение поставленных целей, в том числе, по таким показателям, как результативность затрат и

результативности, а также качество предоставляемых услуг. Сегодня Счетная палата Австрии в состоянии измерить не только количество и объем проверок, их недостатки и параметры, нуждающиеся в улучшении, но и конкретный эффект таких проверок, а именно: реальные суммы сэкономленных средств и стоимость внедренных усовершенствований.

Для разработки новой концепции стратегии члены рабочей группы по созданию модели включились в проектную группу, обеспечив тем самым полную интеграцию результатов и опыта создания модели в новую концепцию стратегии ВОФК.

### Счетная палата: ее задачи и самосознание

Новая модель и новая концепция стратегии основаны на признании социальной миссии Счетной палаты, как высшего органа финансового контроля на уровне Федерации, земель и муниципальных округов, и одновременно как штаб-квартиры Генерального секретариата INTOSAI. Новое позиционирование ВОФК Австрии, которым определяется место и роль организации в будущие годы, учитывает последние отечественные и международные достижения в области внешнего контроля государственного сектора в европейском контексте.

ВОФК Австрии является членом сети финансового контроля, в которую входят органы внутреннего контроля, счетные палаты других уровней, а также, на международном уровне, Европейская счетная палата. ВОФК Австрии учитывает федеральное строение австрийского государства, все аудиторские проверки взаимовызываются.

На национальном уровне ВОФК поддерживает тесное сотрудничество со счетными палатами земель, органами внутреннего контроля, старается стимулировать обмен опытом и техническими знаниями, согласовывать свою деятельность с другими контрольными организациями. На международном уровне, ВОФК Австрии стремится вложить свой вклад в усиление финансового контроля в Европейском союзе, активно сотрудничая с Европейской счетной палатой и счетными палатами других

*Для разработки новой концепции стратегии члены рабочей группы по созданию модели включились в проектную группу, обеспечив тем самым полную интеграцию результатов и опыта создания модели в новую концепцию стратегии ВОФК.*

*ВОФК Австрии учитывает федеральное строение австрийского государства, все аудиторские проверки взаимовызываются.*



стран, используя свой статус как Генерального секретариата INTOSAI для передачи знаний на международном уровне в целях повышения качества государственного аудита.

Что касается фондов Европейского Союза, ВОФК Австрии активно внедряет системы оценки рентабельности и эффективности их использования как дополнение к формальным критериям аудита, таким как соответствие законам и нормативам, которые проверяет Европейская счетная палата.

Вместе с тем, ВОФК Австрии выступает не только в роли аудитора, но и в роли консультативного органа, содействующего инновациям и реформам. В области государственных услуг Счетная палата оценивает финансовую эффективность. Эта работа ведется во всех важнейших сферах деятельности государства, таких как обеспечение прав граждан, безопасность, трудоустройство, социальная защита, здравоохранение, защита семьи, наука, искусство, культура, экономика и финансы, создание инфраструктур. Анализируется экономичность, рентабельность и правомерность действий администрации, их фактическая эффективность.

Аудиторские проверки ВОФК Австрии приносят большую пользу. Рекомендации Счетной палаты помогают привлечь внимание проверяемых организаций к возможностям повышения их доходов, сокращения затрат, совершенствования процедур. Парламент страны также имеет возможность познакомиться с результатами проверок, осуществляемых Счетной палатой, которая регулярно обрабатывает полученные в ходе контрольной деятельности сведения и выдает аргументированные рекомендации, помогая ответственным лицам в принятии решений, предлагает альтернативные пути оптимизации расходования государственных ресурсов. Третьим получателем услуг Счетной палаты являются сами граждане, до которых доводится полная информация о том, как расходуются общественные средства в Австрии.

Проверяемые организации черпают полезную для себя информацию не только из конкретных предложений ВОФК по результатам проверок, но также из более общих докладов Счетной палаты по наиболее

актуальным темам финансового контроля, таким как обработка жалоб и рекламаций граждан, рекламные кампании федеральной администрации. Кроме того, эксперты Счетной палаты лично участвуют в разработке проектов реформ, входят в создаваемые для этой цели рабочие группы.

Такого рода консультационные услуги повышают стоимость, привносимую Счетной палатой в деятельность австрийской администрации, делая работу контрольного органа более результативной.

Кроме аудиторских и консультационных услуг, составляющих основной предмет деятельности Счетной палаты Австрии, она также предоставляет услуги нотариального характера. При этом, во всех сферах своей деятельности Счетная палата стремится сохранить полную независимость от государственной власти, как это предусмотрено Федеральной конституцией Австрии. Высший орган финансового контроля регулируется непосредственно законом и не подчиняется никаким административным органам. Это находит выражение в том, что программы аудиторских проверок составляются Счетной палатой совершенно самостоятельно. Инициатива проверки тех или иных предприятий или организаций принадлежит всецело самой палате, которая свободна в определении параметров контрольных мероприятий. Независимость Счетной палаты подкрепляется также правом ее Председателя непосредственно участвовать в обсуждении всех вопросов, связанных с ВОФК, ведущихся в Национальном совете Австрии.

Стратегическое планирование деятельности ВОФК Австрии отвечает предначертаниям Лимской декларации 1977 года, принятой IX Конгрессом INTOSAI. Прежде всего в том, что касается правового обеспечения организационной, функциональной и финансовой независимости Счетной палаты.

ВОФК Австрии хорошо сознает, что ее роль в политической жизни страны во многом зависит от объективности и независимости служащих палаты, которые должны быть свободны от влияния политических партий. Независимость влечет за собой

*ВОФК Австрии выступает не только в роли аудитора, но и в роли консультативного органа, содействующего инновациям и реформам.*



*ВОФК Австрии хорошо сознает, что ее роль в политической жизни страны во многом зависит от объективности и независимости служащих палаты, которые должны быть свободны от влияния политических партий.*

необходимость поддержания высокого качества предоставляемых услуг. Программа профессиональной подготовки на титул Магистра делового администрирования (МВА) в области аудита государственных финансов, разработанная ВОФК Австрии совместно с Административно-хозяйственной академией при Венском экономическом университете, включает курс обучения государственных аудиторов высокого уровня, открытый для работников всех счетных палат и аналогичных организаций. Благодаря этому обеспечивается обмен опытом и связь с

другими контрольными органами страны. Только высокое качество предоставляемых услуг, неукоснительное соблюдение установленных правил работы, могут заставить граждан видеть в Счетной палате компетентного, справедливого и надежного защитника интересов общества.

Модель и стратегия Счетной палаты Австрии, а также полезная информация о курсах МВА в области аудита государственных финансов находятся в распоряжении всех заинтересованных лиц на сайте ВОФК:

[www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at).

## Лучшие условия работы ВОФК Чешской республики

ДОКТОР ФРАНТИШЕК ДОГНАЛ

Председатель Высшего управления аудита Чешской республики

С момента своего создания в 1993 году Высшее управление аудита Чешской республики вело поиски подходящего здания для размещения своих специалистов. Здание, унаследованное у предшественника Высшего управления, Министерства государственного контроля, с самого начала не отвечало целям, возлагавшимся на ВОФК Чешской республики, ни по условиям труда, ни по вместительности.

В этот период, свободных государственных зданий было очень мало, что было связано с проведением массовых реставрационных работ. Поэтому сохранение старой штаб-квартиры, воспринимавшееся вначале как временная мера, понемногу стало восприниматься как окончательный статус-кво.

На рубеже двух столетий здание Управления было затоплено в результате наводнения, после чего Парламент утвердил план строительства нового здания. В то время в историческом центре Праги оформление необходимых документов для возведения новых построек шло крайне медленно. Разрешения можно было ждать годами. В конце 2005 года Высшее управление государственного аудита Чешской республики все еще занимало старую временную постройку и еще два отдельных строения в разных концах Праги. Но проект был уже готов, все документы утверждены, финансирование гарантировано.



Новое здание ВОФК Чешской республики.

*В то время в историческом центре Праги оформление необходимых документов для возведения новых построек шло крайне медленно. Разрешения можно было ждать годами.*



Введение в эксплуатацию планировалось на 2009 год.

Тем временем, на рынке недвижимости Праги произошли головокружительные изменения. Частная собственность, прилив иностранного капитала, удобное расположение и приятная атмосфера чешской столицы превратили ее в желанный объект для иностранных инвесторов, строивших повсюду административные и офисные здания. По этой причине, прежде чем окончательно одобрить проект, Председатель предпринял, весной 2006 года, детальный анализ рынка недвижимости с целью определить, есть ли возможность арендовать офисное здание на хороших условиях. Это исследование обещало дать положительные результаты, и строительство было отложено. Мы сопоставили три новых проекта аренды помещений с проектом строительства собственного здания. Окончательное решение было принято летом 2006 года, и в конце 2006 - начале 2007 Управление переместилось в арендуемый офис.

Современное здание административного центра Токово, находящегося в собственности крупной страховой компании, находится на другом конце той самой улицы, на которой находилось старое здание ВОФК. Новое восемнадцатизэтажное здание позволило разместить всех служащих Высшего

управления государственного аудита, работающих в столице. Здесь достаточно свободного места и для организации работы по новым направлениям деятельности. Помещения были адаптированы к потребностям организации и оснащены всем необходимым оборудованием, включая современные телекоммуникационные и информационные системы. Договор аренды заключен на пять лет с возможностью продления. Сумма аренды в шестнадцать раз ниже тех капиталовложений, которых потребовало бы строительство нового здания.

“Высшее управление государственного аудита призвано следить за рачительным использованием государственных фондов. Это значит, что мы не имеем права подавать дурной пример другим организациям. Строительство новых зданий для государственных организаций не представляется целесообразным, когда на рынке есть много подходящих офисных зданий, которые можно арендовать на приемлемых условиях” - сказал Председатель Высшего управления Франтишек Догнал в Парламенте, во время обсуждения бюджета. Аренда не только помогла избежать излишних капиталовложений за счет государственного бюджета, но и снизила потребность в обслуживающем персонале для содержания помещений.

*Окончательное решение было принято летом 2006 года, и в конце 2006 - начале 2007 Управление переместилось в арендуемый офис.*

*Помещения были адаптированы к потребностям организации и оснащены всем необходимым оборудованием, включая современные телекоммуникационные и информационные системы.*



57

## Государственное управление аудита Бывшей Югославской Республики Македонии: стратегия развития

ДОКТОР ДРАГОЛЮБ АРСОВСКИ

Главный государственный аудитор  
Государственное управление аудита БАРМ

Первые органы государственного аудита были созданы в Македонии после Второй мировой войны. С годами они претерпели множество изменений, пока не слились в единое Государственное управление аудита.

### История организации

Первые органы государственного аудита были созданы в Македонии

после Второй мировой войны. С годами они претерпели множество изменений, пока не слились в единое Государственное управление аудита.

**Государственное управление аудита Бывшей Югославской Республики Македонии** - независимая организация, учрежденная в 1998 году Парламентом страны в соответствии Законом о государственном аудите, утвержденным в 1997 году. Управление начало функционировать в 1999 году в составе девяти служащих, которые были переведены туда из Департамента аудита бывшего Платежного управления. В конце первого года своего существования в штате ВОФК Македонии насчитывалось 11 человек. Сегодня здесь работают 78 специалистов. Перед Государственным управлением аудита БАРМ стоят те же задачи, что и перед большинством высших органов финансового контроля. Государственное управление аудита БАРМ должно проводить аудит соответствия, финансовый аудит и аудит управления центральных и местных органов государственной администрации, информировать о результатах проверок, рекомендовать меры по совершенствованию деятельности администрации и составлять ежегодный отчет для Парламента страны.

ВОФК Македонии не имеет судебных и исполнительных полномочий. О возможных правонарушениях, в том числе связанных с коррупцией, ВОФК информирует Министерство внутренних дел, Прокуратуру и другие компетентные органы.

Государственное управление аудита тесно сотрудничает с другими органами, содействующими выполнению Бывшей Югославской Республикой Македонией норм и стандартов Европейского союза, и играет ключевую роль в процессе подготовки БАРМ к вступлению в ЕС.

Государственное управление аудита приняло на себя следующие обязательства:

- Первое: усилить свои позиции как высшего органа финансового контроля.
- Второе: добиться внедрения и применения международных норм в сфере государственного аудита.

#### **Стратегия развития государственного аудита на период 2006-2010**

Стратегия развития Государственного управления аудита на период 2006-2010 была утверждена Главным государственным аудитором 13 июня

2006 года. Эта стратегия опубликована в форме руководства по осуществлению контрольных мероприятий в течение указанного периода.

Стратегический план Управления включает пять целей, тесно связанных с задачами ВОФК.

**Цель 1. Независимость.** Обеспечение полной независимости Государственного управления аудита в соответствии с Конституцией страны и основными положениями Лимской декларации.

**Цель 2. Нарращивание возможностей.** Обеспечение оптимального уровня обеспеченности людскими ресурсами (численность персонала, организационная структура, уровень компетентности и опыт) как предварительное требование для выполнения функций государственного аудита.

**Цель 3. Освоение новых форм аудита и повышение качества аудиторских проверок.** Внедрение стандартов INTOSAI, контроль качества аудита на основе оценки результатов проведенных проверок.

**Цель 4. Информационные системы и технологии.** Внедрение информационной системы Управления, широкое применение информационных технологий, эффективное и рачительное расходование средств, отведенных на аудиторские проверки.

**Цель 5. Коммуникационная политика.** Совершенствование системы коммуникационного и информационного обмена с национальными и международными организациями, осведомление общественных кругов о деятельности ВОФК.

Стратегические цели ВОФК выполняются на базе годовых программ, включающих конкретные действия, направленные на достижение стратегических целей.

#### **Международное сотрудничество Государственного управления аудита**

Международное сотрудничество составляет неотъемлемую часть стратегии Государственного управления. Такое сотрудничество реализуется по четырем направлениям: вступление в профессиональные международные организации, двустороннее сотрудничество с другими ВОФК,

*Государственное управление аудита Бывшей Югославской Республики Македонии - независимая организация, учрежденная в 1998 году Парламентом страны в соответствии Законом о государственном аудите, утвержденным в 1997 году.*

*ВОФК Македонии не имеет судебных и исполнительных полномочий. О возможных правонарушениях, в том числе связанных с коррупцией, ВОФК информирует Министерство внутренних дел, Прокуратуру и другие компетентные органы.*

*Стратегический план Управления включает пять целей, тесно связанных с задачами ВОФК.*



подготовка к вступлению в ЕС и развитием потенциала организации.

1. Государственное управление аудита, в качестве высшего органа финансового контроля Македонии, входит в INTOSAI с 2001 года и в EUROSAI с 2002 года.

Вступление в эти организации отвечает интересам и потребностям ВОФК Македонии, и одновременно возлагает на нее большую ответственность, связанную с поддержанием постоянной связи и участием в рабочих группах и других органах международных организаций.

С момента вступления в INTOSAI и EUROSAI представители ВОФК Македонии приняли участие в следующих международных конгрессах, конференциях и семинарах:

- XVII Конгресс INTOSAI (Сеул, 2001)
- XVIII Конгресс INTOSAI (Будапешт, 2004)
- VI Конгресс EUROSAI (Бонн, 2005)
- IV Американская конференция EUROSAI-OLACEFS (Лима, 2005)
- I Международная конференция ВОФК Центральной и Юго-восточной Европы (Подгорица, 2006)
- Семинар по стратегическому развитию IDI INTOSAI в рамках Долгосрочной региональной программы подготовки кадров (Загреб, 2002) и различные семинары по подготовке аудиторов в Москве, Софии и Вильнюсе. В результате, двое преподавателей, подготовленных IDI, вошли в штат Государственного управления аудита БАРМ в 2004 году.
- Как активный член Рабочей группы EUROSAI по аудиту в области охраны окружающей среды с 2002 года, а также Рабочей группы EUROSAI по информационным технологиям (с 2006 года) Государственное управление регулярно участвует в совещаниях и семинарах этих Рабочих групп (Варшава 2002, Гаага 2003, София 2004, Вена 2005, Москва 2005, Люксембург 2006, Братислава 2006).

В последние годы, благодаря участию с семинара и других учебных мероприятиях, специалисты ВОФК Македонии смогли освоить многие новшества в сфере аудита.

Кроме этого INTOSAI и EUROSAI оказали поддержку в подготовке специалистов ВОФК Македонии, когда эта организация обратилась за

помощью в связи с проведением ряда исследований и мероприятий, направленных на усиление независимости ВОФК, разработку приоритетов организации, предупреждение коррупции и отмыкания капиталов.

2. За последние пять лет Государственное управление аудита БАРМ проявляло большую активность в двусторонних отношениях со своим коллегами из Болгарии, Хорватии, Польши, Швеции, Нидерландов, Турции, Румынии, Великобритании, Европейской счетной палаты, Ирландии, Венгрии, Чешской республики, Словении и Литвы. Мы твердо уверены в том, что будущие контакты с этими и другими ВОФК позволят нам наладить интересный обмен мнениями по конкретным темам аудита, а также принять участие в совместных контрольных мероприятиях.

3. ние Европейской счетной палаты в 2003 году позволило специалистам ВОФК Македонии существенно продвинуться вперед в приобретении опыта аудиторской работы, внедрении стандартов аудита и практического опыта ЕС в этой области.

Благодаря дебатам, проведенным в Европейской счетной палате, связанным с подготовкой к интеграции в “европейскую семью народов”, Государственное управление аудита получило важную информацию о процедурах взаимодействия с ЕСП ряда ВОФК стран-кандидатов. Управление активно готовится к проведению аудита программ финансовой помощи из фондов ЕС, когда они поступят в распоряжение Правительства БАРМ.

Вступление в Сеть ВОФК стран-кандидатов и возможных стран-кандидатов на вступление в ЕС, под руководством Европейской счетной палаты, позволило нашей организации существенно расширить свое сотрудничество с коллегами из других ВОФК.

В декабре 2006 года делегация Государственного управления аудита под председательством Главного государственного аудитора впервые посетила совещание Контактного комитета в Варшаве, в качестве активного наблюдателя. В числе прочей информации о Сети ВОФК стран-кандидатов и возможных стран-кандидатов на вступление в ЕС, на встрече было объявлено, что

*Международное сотрудничество составляет неотъемлемую часть стратегии Государственного управления.*



Государственное управление аудита Бывшей Югославской Республики Македонии выступит организатором следующей Конференции Председателей ВОФК этой сети 11-12 июня 2007 года в Скопье.

Согласно плану действий Сети, будет проведена параллельная аудиторская проверка ВОФК стран-кандидатов и возможных стран-кандидатов на вступление в ЕС. Согласно результатам проведенного опроса, высшие органы финансового контроля, входящие в Сеть, заинтересованы в проведении такого рода *предварительной аудиторской проверки перед вступлением в ЕС*. Инициативу поддержали SIGMA, Европейская счетная палата и Председатель JWGAА.

В июле 2006 года, после майского совещания в Бухаресте, организованного румынской Счетной палатой, участники этого проекта, в том числе ВОФК Македонии, представили свои планы аудиторской проверки и провели параллельную проверку во второй половине 2006 года. Цель заключалась в том, чтобы разработать отчеты по каждой стране, которые в 2007 году должно было дополнить консолидированное заключение по параллельной аудиторской проверке. Это консолидированное заключение станет главной темой для обсуждения на Конференции Председателей ВОФК 11-12 июня 2007 года в Скопье.

Государственное управление аудита БАРМ извлекает большую пользу из участия в стажировках, которые проводятся два раза в год в течение пяти месяцев. Первый стажер из Македонии только что закончил занятия по программе, широкий успех которой обусловлен еще и тем, что она содействует дальнейшему укреплению сотрудничества с Европейской счетной палатой.

4. С 2000 года мы постоянно развивали сотрудничество со Всемирным банком, Программой поддержки и совершенствования работы администрации центрально- и восточноевропейских стран (SIGMA) и USAID. По итогам выполнения Государственным управлением аудита БАРМ задач, возложенных этими организациями, составлялись регулярные заключения, в которых оценивается роль ВОФК Македонии в системе финансового контроля и ответственности Бывшей Югославской Республики Македонии. Рекомендации,

выданные ВОФК Македонии, в большинстве своем, были включены в Закон о государственном аудите. В них подчеркивается необходимость расширения штата сотрудников нашего Управления и его компетенций - и то, и другое в целях укрепления независимости ВОФК, повышения эффективности и транспарентности работы этого органа.

Проект Всемирного банка по развитию Государственного управления аудита (в рамках Реформы государственной администрации – PSMAL 2) стал одним из важных результатов сотрудничества с этой организацией и отвечает необходимости институционального и функционального укрепления ВОФК Македонии.

Финансирование Проекта, продлившегося 20 месяцев (с ноября 2003 года по июль 2005 года) было обеспечено Правительством Нидерландов и оформлено в виде субсидии. В роли директора проекта выступал эксперт International Business and Technical Consultants, Inc (IBTCI). Проект включал большое число различных мероприятий, позволивших добиться ощутимых результатов в организации учебных курсов для персонала Управления, в подготовке руководства по аудиту управления, в совершенствовании форматов заключений по итогам контрольных мероприятий ВОФК, в подготовке учебных поездок в Словению, Литву и Польшу, и во многих других областях.

Помимо аудиторов Государственного управления Аудита БАРМ в проекте участвовали также наши коллеги из Центрального отдела внутреннего аудита Министерства экономики и из департаментов внутреннего аудита МВД и Фонда здравоохранения Бывшей Югославской Республики Македонии.

Одновременно, в рамках сотрудничества с USAID ВОФК Македонии получила финансовую помощь для организации учебной поездки группы своих аудиторов в Венгрию, с посещением аудиторского управления этой страны, органов местного самоуправления и других органов Администрации. Помимо этого, часть персонала Государственного управления аудита БАРМ прошла курс совершенствования владения английским языком.

По окончании Проекта развития Управления, основанного на изучении практики других стран Центральной и

*Проект Всемирного банка по развитию Государственного управления аудита (в рамках Реформы государственной администрации – PSMAL 2) стал одним из важных результатов сотрудничества с этой организацией и отвечает необходимости институционального и функционального укрепления ВОФК Македонии.*



Восточной Европы, Государственное управление аудита приступило к изучению возможностей установления партнерского сотрудничества с рядом ВОФК стран ЕС. В декабре 2004 года такое предложение мы направили через Посольство Нидерландов в высший орган финансового контроля этой страны.

Партнерское сотрудничество между правительственными организациями европейских стран позволяет установить равноправные отношения с коллегами на различных уровнях организации.

Если в предыдущий период (1998-2005) мы концентрировали свои усилия на внедрении в практику нашего Управления процедур, основанных на общепринятых международных стандартах аудита, то на этом новом этапе руководству ВОФК представляется необходимым представить достигнутые результаты на суд наших многоопытных коллег из стран ЕС и получить от них предложения по дальнейшему развитию государственного аудита в Македонии.

Модель партнерского сотрудничества видится нам полезной еще и потому, что, как правило, все его мероприятия продиктованы конкретными потребностями организаций.

С помощью партнерского сотрудничества Государственное управление аудита БАРМ стремится сформировать и повысить свои компетенции для выполнения всех задач, возлагаемых на высшие органы финансового контроля Сводом законов ЕС (статья 32). Внедряя международную практику и принципы аудита, Государственное управление аудита Бывшей Югославской Республики Македонии борется за повышение качества и эффективности проведения различных типов аудиторских проверок.

Проект стартовал официально в октябре 2005 года. Вот некоторые из его основных достижений:

- Проанализирована стратегия Государственного управления в области коммуникаций, произошел обмен мнениями по вопросам обеспечения качества аудита.
- Национальная конституционная ассамблея разработала и откорректировала документ под названием “Стратегия Государственного управления аудита на период 2006-2010”

– Подготовлен проект внесения изменений в Конституцию страны и в Закон о государственном аудите. Туда будут включены ссылки на лучшую практику аудита, требования европейского законодательства и международные стандарты.

– 31 января 2007 года в Скопье состоялась Конференция-круглый стол о роли ВОФК. Цель конференции заключалась в том, чтобы проанализировать вопросы, связанные с укреплением независимости и повышением эффективности работы Государственного управления аудита БАРМ. Главной темой дебатов стало совершенствование законодательных рамок и связей между организациями на основе положительного опыта других стран, в особенности Нидерландов. Участники Конференции обсуждали также проблему внедрения международных стандартов (стандартов) и достижения уровня, необходимого для вступления в ЕС (статья 32 Свода Законов ЕС). Общий результат Конференции был обнадеживающим: представители Парламента страны, министры Экономики и Юстиции и все другие участники форума поддержали меры по укреплению роли ВОФК. Они выразили полную поддержку предложениям по внесению изменений в Конституцию и Закон о государственном аудите, в частности, в том что касается таких вопросов, как аудит государственных доходов, гибкость бюджетного процесса, рассмотрение заключений ВОФК специальным органом Парламента, институциональное сотрудничество между ВОФК и компетентными органами в сфере контроля государственного сектора экономики и борьбы с коррупцией. В июне 2006 года проведена пилотная аудиторская проверка в Министерстве местного самоуправления в сотрудничестве с Национальной конституционной ассамблей. Еще четыре подобных проверки экспериментального характера были запланированы на 2007 год.

– В процессе осуществления находятся два экспериментальных проекта по аудиту управления (паспортные столы и служба охраны детства). Наши коллеги из Национальной конституционной ассамблеи принимают участие во всех фазах этих проверок.

– Была проведена самооценка информационных технологий,



используемых в Государственном управлении, согласно стандарту COBIT. Разработанная в ноябре 2006 методика EUROSАI-IT была апробирована Главным государственным аудитором Македонии в том же месяце.

– Состоялся обмен опытом с коллегами из Нидерландов. Совместная работа состояла в проведении финансовых проверок (Гаага, ноябрь 2006 года).

– ВОФК Македонии расширил свое участие в мероприятиях Рабочих групп EUROSАI / INTOSAI. Мы приняли участие в совещании Рабочей группы по информационным технологиям (Братислава, сентябрь 2006 года), в Семинаре по аудиту во области охраны окружающей среды (ноябрь 2006 года).

– На Международной конференции “Последние достижения в области государственного финансового управления”, организованной Международным консорциумом государственного финансового управления в Майами был представлен опыт сотрудничества Государственного управления аудита БАРМ с Национальной конституционной ассамблеей.

– Партнерский контроль качества аудиторских проверок и компетенций ВОФК Македонии. Такой контроль проводит в Македонии Счетная палата Германии. Его цель - консультирование на высоком уровне специалистов ВОФК Македонии для дальнейшего повышения качества работы этой организации в

ближайшие годы. Проверка была намечена на март 2007 года.

#### **Сотрудничество с институтами Европейского союза**

Отвечив на вопросы анкеты ЕС в марте 2005 года, мы поддерживали непрерывную связь с рядом институтов Европейского союза и ВОФК стран-членов ЕС, что весьма положительно отразилось на работе нашего Управления в контексте европейской интеграции.

В декабре 2005 года Македония была провозглашена кандидатом на вступление в ЕС. С тех пор Европейский союз применяет в Македонии новые методы проверки работы внутреннего контроля государственного сектора экономики, основанные на внешнем аудите, как части системы ответственности государственного аппарата. В связи с этим SIGMA производит регулярную ежегодную оценку качества внешнего аудита ВОФК Македонии.

Государственное управление аудита БАРМ также охвачено циклом семинаров Генерального директората ЕС по нормативам IPA, целью которых является создание децентрализованной системы использования фондов помощи странам-кандидатам. Передача знаний и технологий ВОФК Македонии и информационные миссии ЕС в нашу страну будут продолжаться.

*В декабре 2005 года Македония была провозглашена кандидатом на вступление в ЕС.*



# Новые методы аудита выполнения государственного бюджета в практике Государственного аудиторского управления Венгрии

ДОКТОР АРПАД КОВАЧ

Председатель Государственного аудиторского управления Венгрии  
Председатель Руководящего совета INTOSAI

Во второй половине 90-х годов Венгрия начала процесс подготовки к вступлению в Европейский союз. В 1998 году, в целях адаптации к постоянным изменениям, которые переживало венгерское государство в этот период, Государственное аудиторское управление, работающее при Национальной ассамблее Венгрии, разработало свой первый стратегический план.

Во второй половине 90-х годов Венгрия начала процесс подготовки к вступлению в Европейский союз. В 1998 году, в целях адаптации к постоянным изменениям, которые переживало венгерское государство в этот период, Государственное аудиторское управление, работающее при Национальной ассамблее Венгрии, разработало свой первый стратегический план. Согласно этому плану, предстояло сформировать в Венгрии особую “культуру финансового контроля”, основанную на методике “классического” государственного аудита и соответствующую стандартам аудита INTOSAI. В таком решении крайне нуждался парламент Венгрии, выполняющий роль главного контролера государственных финансов.

С целью разработки, адаптации и внедрения наиболее современных методов аудита, заслуживших широкое международное признание и используемых в настоящее время при контроле годовой отчетной документации, Государственное аудиторское управление Венгрии заключило соглашение по обмену опытом с Управлением государственного аудита Великобритании. Практика партнерского сотрудничества представляет собой важное достижение Европейского союза. Она применяется во многих странах и включает ряд разработанных процедур и широкий

спектр механизмов технической поддержки. Добившись постоянного применения на практике метода контроля надежности отчетных документов, Государственное аудиторское управление Венгрии поставило себе целью добиться уровня надежности, равного 95%, таким образом, чтобы свести до 5% максимально допустимый уровень риска ошибочности выводов ВОФК.

Внедренный метод позволил добиться высокой результативности в определении надежности и достоверности отчетов в части, касающейся структуры активов и финансового положения бюджетных организаций, на основе проверки использования бюджетных ассигнований в разбивке по конкретным статьям. По государственным счетам деятельность ВОФК сконцентрировалась также на проверке их надежности, полноты и соответствия годовым отчетам.

По каждому виду аудита в Государственном аудиторском управлении разработаны конкретные технические требования и процедуры.

ВОФК Венгрии организует регулярную подготовку своего персонала по этим требованиям и процедурам, проводит аттестацию специалистов.

Государственным аудиторским управлением создана система высоких

*Практика партнерского сотрудничества представляет собой важное достижение Европейского союза. Она применяется во многих странах и включает ряд разработанных процедур и широкий спектр механизмов технической поддержки.*



63

*Государственным аудиторским управлением создана система высоких стандартов по аудиту годовых отчетов.*

стандартов по аудиту годовых отчетов. Методика аудита выполнения государственного бюджета основывается на принципах оценки релевантности и риска, что требует сбора исчерпывающей информации о той экономической среде, в которой разворачивается деятельность проверяемой организации и об операциях, которые она проводит.

Определить релевантность того или иного события, идентифицировать связанные с ним риски - таковы ключевые элементы планирования и проведения аудита. Порог релевантности установлен на уровне 2% от общей суммы расходов, фигурирующей в аудируемом отчете. Результаты аудита, а также сделанные оговорки и комментарии, должны основываться на достаточных по содержанию и адекватных по форме доказательствах. Выполнение этих требований является неременным условием гарантии качества аудита, которую предоставляет Государственное аудиторское управление Венгрии.

Государственный бюджет Венгрии составляется на основе принципа движения денежных средств и строится из бюджетов центральной администрации, независимых государственных фондов, бюджетов местных администраций и бюджета системы социального страхования. Все эти подсистемы вырабатывают свой отчет о выполнении бюджета за отчетный период равный календарному году. Отчеты и приложенные к ним заключения ВОФК Венгрии обсуждаются затем на заседании Национальной ассамблеи.

При проведении проверок мы исходим из того, что все государственные организации обязаны тратить ассигнованные им средства в соответствии с установленными требованиями и для назначенных целей, расходуя фонды эффективно, результативно и экономно и предоставляя исчерпывающие, надежные и достоверные отчеты о своей деятельности.

Государственное аудиторское управление, в качестве высшего органа финансового контроля, получило мандат на предоставление Национальной ассамблее Венгрии надежной оценки годовых отчетных документов администрации. При этом Государственное управление обязано проверить как выполнение

действующего законодательства, так и точность предоставленных расчетов. Объем работ настолько велик, что ВОФК Венгрии и по сей день не в силах выполнить все возлагаемые на него обязанности.

Согласно документам INTOSAI, требования и рекомендации этой организации во всем, что касается аудита, следует толковать и исполнять в контексте национальных особенностей каждой страны. Это - базовые принципы, призванные послужить основой для разработки национальных стандартов аудита.

Государственная финансовая система оценивается в национальном масштабе. При этом большую роль играет распределение ответственности за надежность и отчетов о расходовании государственных средств. Поэтому вполне естественно, что в каждой стране используются свои собственные модели государственного аудита. Тем не менее, в Венгрии этим модели не унифицированы даже в государственном масштабе. Ответственность и практика аудита в каждой из упомянутых выше бюджетных подсистем существенно отличаются друг от друга.

Согласно положениям действующего Закона о государственных финансах, за надежность информации, содержащейся в годовых отчетах, ответственность возлагается на Министерство экономики и Правительство страны.

Необходимо отметить, что согласно упомянутому Закону, правительство должно обсуждать и принимать отчеты независимых государственных фондов и фонда социального страхования, основываясь исключительно на сертификации аудитора, хотя меры по обеспечению этой функции все еще не приняты, несмотря на многократные резолюции Национальной ассамблеи и требования Закона. Такие меры необходимы для того, чтобы обеспечить полную сертификацию счетов центральной администрации, так как в 76% случаев Государственное аудиторское управление Венгрии выдает по этим счетам заключение с оговорками (замечаниями).

В центре внимания все чаще оказываются стандарты и методы аудита. Методы аудита имеют достаточно общий характер и могут применяться во всех областях, однако самое главное, что необходимо понять, это - важность внутреннего контроля,

*Согласно положениям действующего Закона о государственных финансах, за надежность информации, содержащейся в годовых отчетах, ответственность возлагается на Министерство экономики и Правительство страны.*



как условия эффективности и законности проводимых операций. Следуя методике постатейного аудита, разработанной Государственным аудиторским управлением, органы внутреннего контроля могли бы предоставить достаточные гарантии эффективного выполнения задач, возложенных на правительство, и столь же эффективного и компетентного управления бюджетными организациями. Главным последствием внедрения такой практики внутреннего контроля может стать появление постатейных аудиторских заключений с оговорками по поводу надежности отчетов, представленных подконтрольными организациями. В этом случае роль высшего органа финансового контроля при Национальной ассамблее, то есть Государственного аудиторского управления Венгрии, сводится к проверке соответствия внутреннего контроля и аудита, практикуемого Администрацией, установленным требованиям.

В целях выполнения общих задач и для претворения в жизнь резолюций Национальной ассамблеи и постановлений Правительства страны, Государственное аудиторское управление готово к предоставлению любой методической и образовательной поддержки специалистам Министерства экономики, ответственным за согласование и внедрение системы общего и индивидуального внутреннего финансового контроля в государственном секторе.

Опыт аудита надежности государственных отчетов последних пяти лет показывает, что оговорки, содержащиеся в заключениях по итогам проверок, касаются, прежде всего, крупных неточностей в отражении реального финансового положения организаций в балансе, а также несоответствия расходов целевому назначению полученных ассигнований.

Ошибки, превышающие установленный порог релевантности, связаны, по большей части, с тем, что внутренний контроль пока не имеет исчерпывающего характера и действует, порой, не вполне эффективно. Наличие результативной системы внутреннего контроля служит лучшим доказательством надежности отчетов и точности представленной в них

количественной информации. Такая система сводит до минимума риск неправильных оценок и толкований.

В большинстве организаций высокий риск связан с недостаточным уровнем унификации и эффективности компьютерных систем. Компьютерные средства бухгалтерского учета в организациях, как правило, не унифицированы. Используется большое число различных программ, результаты применения которых не укладываются в общие нормы, что сильно затрудняет задачу финансового аудита.

Постатейный аудит и внутренний аудит организаций лишь незначительно снизили риски, связанные с недостаточностью контроля. Причина этого явления кроется в том, что работа ведется на основе правительственного постановления о внутреннем аудите, который практически не позволяет выносить отрицательное заключение по системам внутреннего аудита бюджетных организаций, хотя бы они и заслуживали этого согласно директивам INTOSAI. В соответствии с этими директивами, система внутреннего контроля включает организационное управление, контрольные функции и управление рисками. Директивы INTOSAI четко разграничивают функции внутреннего и внешнего аудита, определяют пространство взаимодействия этих двух систем. При такой организации дела, когда внутренний и внешний аудит дополняют друг друга, когда внутренний аудит носит исчерпывающий характер, действует постоянно и постоянно совершенствуется, задача повышения эффективности и рентабельности государственного сектора заметно упрощается. Для этого необходимо придерживаться ряда общих технических требований, разработанных для внутреннего и внешнего контроля, без которых невозможно обеспечить качество финансового контроля и эффективное, результативное, экономное и целенаправленное расходование выделенных средств.

В заключение хочется отметить, что Государственное аудиторское управление Венгрии будет продолжать совершенствовать свою деятельность на пути к стратегическому рубежу 2009 года, выдавая свои заключения по всем балансам государственного сектора с необходимыми оговорками.

*Государственное аудиторское управление готово к предоставлению любой методической и образовательной поддержки специалистам Министерства экономики, ответственным за согласование и внедрение системы общего и индивидуального внутреннего финансового контроля в государственном секторе.*



# Высшая счетная комиссия княжества Монако

ДЖЕЙМС ШАРЬЕ

Председатель ВОФК Княжества Монако

В целях создания в Княжестве Монако, по образу и подобию других современных государств, независимого органа финансового контроля, Конституция Княжества Монако, принятая 17 декабря 1962 года, предусматривает в статье 42 учреждение «Высшей счетной комиссии, ответственной за контроль государственных финансов».

Законы, развивающие это положение Конституции, отвечают нормам, регулирующим бюджетный процесс и финансовую деятельность государства, в частности конституционному закону N.° 841 от 1 марта 1968 года, регулирующему законы о государственном бюджете.

Княжеский указ N.° 3.980 от 29 февраля 1968 года, модифицированный в последствии указом N.° 15.594 от 12 декабря 2002 года, определяет полномочия, состав и режим работы Высшей счетной комиссии Княжества Монако.

## I – ПОЛНОМОЧИЯ ВЫСШЕЙ СЧЕТНОЙ КОМИССИИ

В статье 1 Княжеского указа N.° 3.980 на Комиссию возлагается обязанность «контролировать применение конституционных положений, законов и уставов, связанных с финансовой деятельностью центральной и муниципальной администраций, государственных организаций, в частности в том, что касается выполнения утвержденного государственного бюджета».

Дополнительно, Княжеский указ N.° 15.594 устанавливает, что Комиссия «имеет также право, по требованию Главы государства, проводить финансовую проверку использования субсидий, выплачиваемых государством организациям-бенефициарам».

Помимо этого «Князь имеет право поручать Комиссии любые исследования и сбор информации по входящим в ее компетенцию темам» (статья 7 Княжеского указа N.° 3.980).

Таким образом, помимо основной и обязательной задачи, заключающейся в проверке отчетных документов администрации и всего государственного сектора в целом, Комиссия призвана также проводить другие мероприятия, консультационного характера, материализующиеся в форме различных докладов, в том числе в форме специальных рекомендаций различным государственным департаментам и управлениям, ответственным за предоставление услуг населению.

## A – Доклады по отчетным документам центральной и муниципальной администраций, государственных организаций

Согласно Закону N.° 841 от 1 марта 1968 года, регулирующему бюджетное законодательство Княжества Монако, Глава государства объявляет об окончательном утверждении отчета о выполнении государственного бюджета «после предварительного выполнения процедур, предусмотренных Княжеским указом N.° 3.980 от 29 февраля 1968 года о создании Высшей счетной комиссии», «в течение месяца после представления доклада Комиссии о выполнении бюджета предыдущего периода».

Этот доклад, разработанный согласно принципам, о которых будет сказано ниже, высылается Комиссией лично Князю вместе с ответами Государственного министра и с приложением «Проекта годового отчета о выполнении государственного бюджета». Эти документы поступают также в Национальный совет, который проводит их обсуждение и голосование

*Княжеский указ N.° 3.980 от 29 февраля 1968 года, модифицированный в последствии указом N.° 15.594 от 12 декабря 2002 года, определяет полномочия, состав и режим работы Высшей счетной комиссии Княжества Монако.*

*Комиссия «имеет также право, по требованию Главы государства, проводить финансовую проверку использования субсидий, выплачиваемых государством организациям-бенефициарам».*



по закону о бюджете отчетного периода и закону о внесении исправлений в бюджет.

Во исполнение положений статьи 66 Закона 959 от 24 июля 1974 года «Об организации органов самоуправления», Комиссия выдает отдельное заключение по муниципальным счетам с целью проверки выполнения бюджета муниципальной корпорацией.

Что касается государственных предприятий, то здесь компетенции Высшей счетной комиссии Княжества Монако определяются статьей 6 Закона 918 от 27 декабря 1971 года «О государственных организациях», где говорится, что их «бухгалтерский учет подвергается финансовым проверкам... Высшей счетной комиссией». Комиссия систематически изучает годовые отчетные документы Больничного комплекса «Принцесса Грасиа де Монако», Управления социальной защиты населения, Национального музея, Центра научных исследований и Фонда «Принц Пьер».

В отличие от государственных финансов, финансы муниципальные и финансы государственных предприятий могут подвергаться проверкам по итогам одного или нескольких периодов в зависимости от рабочего плана Комиссии.

#### **В – Другие доклады**

Помимо докладов по счетам центральной администрации, органов местного самоуправления и государственных организаций Комиссии также вменяется во обязанность составление других отчетов и докладов по результатам финансовых ревизий, проведенных по собственной инициативе, либо по требованию Правительства Княжества Монако или самого Князя.

В рамках своих компетенций и в дополнение к обычным обязанностям у Комиссии может быть запрошено отдельное заключение по какой-либо конкретной теме. Это делается, например, в случае таких крупных капиталовложений, как Стадион «Луи II» или Форум Гримальди.

Суверенный Князь и Правительство Княжества Монако имеют право поручить Комиссии проведение проверок или исследований и составление доклада по их результатам.

Такие исследования, как правило, имеют характер общего аудита и применяются в государственных организациях.

Помимо общих исследований, Комиссии могут поручаться исследования, сфокусированные на конкретных аспектах деятельности государственной администрации. Это происходит, как правило, вследствие выявления каких-либо характерных нарушений (например, растрат) в конкретных государственных службах и учреждениях.

Княжеский указ N.º 15.594 от 12 декабря 2002 года устанавливает обязанность Комиссии, по требованию Главы государства, «проводить проверку использования государственных субсидий их бенефициарами».

На основании этого положения, Комиссия может быть привлечена к аудиту организаций-бенефициаров государственных субсидий. По результатам такого аудита составляются доклады для представления Главе государства и его Правительству.

#### **С – Консультационная функция Высшей счетной комиссии**

Согласно статье 7 Княжеского указа N.º 3.980 от 29 февраля 1968 года, «Глава государства имеет право поручить [Комиссии] выполнение любых исследований и сбор любой информации в рамках ее компетенций».

Пользуясь этим правом, с 1970 года Князь уже много раз обращался за помощью к Высшей счетной комиссии.

Вот некоторые из тем, по которым Комиссия представила Князю свои заключения: финансовые решения по отдельным проектам или документам (принадлежащим государственным предприятиям, муниципалитетам и т.д.), проблематика бухгалтерского учета (номенклатура и классификация счетов, различные процедуры ведения учета, внутреннего контроля и сведения баланса, и другие), бюджетные вопросы (структура бюджета, номенклатура разделов и статей, планирование и контроль конкретных расходов, кредитование и капиталовложения...), проблемы управления (кадровая политика, организация работы Больничного комплекса «Принцесса Грасиа де Монако»...).

Независимо от заключений, составляемых по требованию

*«Глава государства имеет право поручить [Комиссии] выполнение любых исследований и сбор любой информации в рамках ее компетенций».*



Правительства, Высшая счетная комиссия Княжества Монако выступает в роли консультанта различных служб, предоставляет им необходимые сведения и консультации, цель которых – обеспечить применение рекомендаций, сформулированных Комиссией в рамках ее годовых докладов и заключений.

В ходе проверок *in situ* Комиссия старается следовать практическим и конструктивным соображениям, предоставляя различным государственным службам разъяснения и подавая предложения, которые могут оказаться им полезными для принятия правильных решений в сфере их компетенций.

## II – СОСТАВ И УСЛОВИЯ РАБОТЫ ВЫСШЕЙ СЧЕТНОЙ КОМИССИИ

### A – Состав Комиссии

В силу статьи 2, модифицированной Суверенным указом от 29 февраля 1968 года, в состав Комиссии входят шесть членов, причем в обсуждениях должны участвовать по меньшей мере трое из них.

Члены Высшей счетной комиссии «назначаются Княжеским указом, исходя из их опыта в области государственных финансов» сроком на пять лет. Председатель и заместитель Председателя назначаются Князем из числа членов Комиссии. Все члены приносят присягу на верность монарху.

Чтобы гарантировать независимость Комиссии, предусмотрены различные случаи несовместимости должностей. Так, членами Комиссии не могут быть члены Национального совета (статья 54 Конституции страны), а также лица, находящиеся на активной государственной службе, на службе в органах самоуправления и государственных организациях (статья 3 Княжеского указа от 29 февраля 1968 года).

Помимо этих исключений, отбор членов Комиссии не обусловлен никакими ограничениями кроме требования «компетентности в сфере государственных финансов». На деле Комиссия пополняется всегда за счет магистратов Счетной палаты Франции. В этом своеобразии Высшего органа финансового контроля Княжества Монако.

С момента основания Комиссии в 1969 году, с ее входили исключительно магистраты (почетные либо действующие) Счетной палаты Франции.

Сложилась необычная ситуация: члены или бывшие члены Счетной палаты Франции назначаются (с согласия французской Счетной палаты, если речь идет об активных магистратах) для работы в высшем органе финансового контроля другого суверенного государства.

Такое решение свидетельствует, безусловно, о признании со стороны властей Княжества Монако той «компетентности в области государственных финансов» и тех требований к независимости, осмотрительности и объективности, которые как правило предъявляются к магистратам Счетной палаты Франции.

### B – Условия работы Высшей счетной комиссии

Условия работы и рабочие процедуры Высшей счетной комиссии

Княжества Монако как чисто административного органа регламентируются только в общих чертах. Это касается как средств, так и методов контроля, а также процедур проведения контрольных мероприятий.

Княжеский указ от 29 февраля 1968 года требует подвергать проверке годовые отчетные документы, отражающие финансовую деятельность государства, муниципальных округов и государственных организаций, а также годовой отчет Главного контроллера по этим операциям.

Здесь важно отметить, что работа Высшей счетной палаты Княжества Монако, как и в случае других ВОФК, сильно зависит от структуры и функционирования органов внутреннего контроля подконтрольных организаций. В случае Монако, органы внутреннего контроля государства возглавляет Главный контроллер (он же Финансовый аудитор) государства, отвечающий за контроль использования государственных средств. Его работу Комиссия обычно учитывает в своих проверках. Отношения тесного сотрудничества, установившиеся между Комиссией и Главным контроллером значительно облегчают задачу Комиссии.



В ходе осуществления своих обязанностей Комиссия имеет право запрашивать и получать любые необходимые административные и бухгалтерские документы. Комиссия может обращаться в Главное казначейство и другие государственные службы за письменными разъяснениями представителей этих структур, если такие разъяснения необходимы для проверки.

По окончании проверки проводившие ее члены Комиссии высказывают свои заключения в докладах, которые затем подвергаются обсуждению на Комиссии с учетом ответов на замечания, поступивших от Правительства и проверяемых организаций.

Что касается годового отчета государственной администрации, доклад, разработанный Комиссией, передается Государственному министру, который в течение двух месяцев обязан «представить разъяснения по замечаниям, высказанным в докладе Комиссии». После получения ответа, все документы направляются Князю и в Национальный совет согласно

процедуре, описанной в разделе, посвященном государственному бюджету. Похожие процедуры предусматриваются и для других докладов Комиссии.

\*\*\*

Не обладая функциями наказания виновных, Высшая счетная комиссия Княжества Монако с момента своего создания и по настоящее время действует, в большей степени, как консультативный орган, но не орган пресечения. Эта работа базируется, с одной стороны, на доброй воле и сотрудничестве подконтрольных служб, муниципалитетов и организаций, а с другой, на положительных результатах, которые дают высказываемые Комиссией замечания и рекомендации.

В целом, Высшая счетная комиссия, состав и условия работы которой детально законом не определены, достаточно успешно выполняет свои обязанности независимой контрольной организации в соответствии с задачами, которые ставит перед ней Основной закон Княжества Монако.



## *Анализ бюджетной стабильности государства высшими органами финансового контроля*

МАНУЭЛЬ НУНЬЕС ПЕРЕС

Член Счетной палаты Испании, Председатель Департамента финансового контроля

Экспансивный и легко консолидируемый характер государственных расходов, связанных с удовлетворением многочисленных социальных потребностей, на которых строится так называемое «государство всеобщего благоденствия», а также роль государственных расходов в экономическом развитии с учетом существующих трудностей для повышения доходов через утяжеление налогового бремени – все это ведет к образованию непреодолимого, постоянно растущего бюджетного дефицита, финансирование которого происходит, главным образом, через повышение государственного долга.

Постоянно возникающий государственный дефицит, а также растущая гибкость государственного бюджета при использовании его в

качестве инструмента поддержания финансовой дисциплины государства приводят к постепенному снижению роли бюджета, и как основы

государственного управления, и как средства контроля исполнительной власти со стороны Парламента.

Финансовые затруднения, вызванные накоплением государственного дефицита, привели к признаваемому всеми кризису «государства всеобщего благоденствия», преодолеть который можно было только путем реорганизации государственного управления. Прежде всего, мы осознали необходимость разработки новой модели бюджетной политики, направленной на усиление дисциплины государственного бюджета и ограничение свободы действий исполнительной власти путем определения максимального уровня ежегодных расходов и внедрения многолетнего планирования с ограниченным правом модификации в течение отчетного периода. Это помогло усилить парламентский контроль и «редемократизировать» институт государственного бюджета. В целом, можно сказать, что новое бюджетное законодательство позволило восстановить основы политической ответственности и обеспечить контроль за строгим и рачительным использованием государственных средств.

### I. Новое бюджетное законодательство

Теме бюджетного законодательства посвящено немало исследований в сфере государственной экономики. Эти исследования позволили сформировать значительный информационный массив и сформулировать ряд предложений по организации бюджетного контроля на основе логической взаимозависимости расходных и доходных статей бюджета. Эти предложения были направлены на сокращение автономности расходов, признание доходов государства тем определяющим фактором, на основе которого должны рассчитываться и распределяться его расходы, что, в конечном итоге, должно привести к преодолению хронического бюджетного дефицита.

В случае Европейского Союза, количественные критерии дефицита государственного бюджета и государственного долга были введены Маастрихтским соглашением в ноябре 1993 года. Подписавшие его страны взяли на себя обязательство принять необходимые меры и дважды в год

отчитываться перед Европейской комиссией по выполнению запланированных показателей бюджетного дефицита и государственного долга. Последующее подписание Договора о стабильности и росте привело к тому, что критерии Маастрихтского соглашения превратились для стран ЕС в неперемное условие перехода на третью фазу экономического и валютного объединения.

Цель Договора о стабильности и исходящие из него нормативы, независимо от фигурирующего в его названии слова «рост», заключалась в том, чтобы в среднесрочной перспективе добиться положения, близкого к бюджетному равновесию или даже профициту. Эта цель нашла отражение в программе стабильности, вынесенной на рассмотрение Совета Европы и Европейской комиссии. С другой стороны, предусматривалось также, что достижение поставленной цели и требований экономической конвергенции будет оцениваться по методике Европейской системы национальных и региональных счетов (SEC-95), юридически обязательной для всех государств-членов ЕС. Применение этой системы в условиях неоднородности национальных систем финансовой отчетности должно было гарантировать сопоставимость, транспарентность и равенство при оценке показателей каждой из стран.

Внедрение европейских нормативов бюджетной стабильности в национальные законодательства, ужесточение требований к планированию и организации работы государственного сектора экономики позволили укрепить бюджетную дисциплину, заложили основу для успешной борьбы за сбалансированность государственного бюджета. Такой путь избрала Испания, где были приложены экстренные усилия для того, чтобы резко и быстро сократить существовавший высокий дефицит государственного бюджета как условие вступления в Европейский экономический и валютный союз. Эти усилия отразились в таких нормативных актах, как Закон 8/2001 «О стабильности государственного бюджета» и дополняющий его Органический закон 5/2001 от 13 декабря. В этих законах бюджетная стабильность трактуется как равновесие или профицит,

*Финансовые затруднения, вызванные накоплением государственного дефицита, привели к признаваемому всеми кризису «государства всеобщего благоденствия», преодолеть который можно было только путем реорганизации государственного управления.*

*Цель Договора о стабильности и исходящие из него нормативы*



рассчитываемый в течение экономического цикла по методике SEC-95.

Нельзя не отметить, что эти первые критерии бюджетной стабильности неоднократно подвергались попыткам пересмотра, как на общеевропейском, так и на национальном уровне, причем не всегда в одном и том же направлении. Тем не менее, окончательным результатом этих попыток стало новое подтверждение необходимости дисциплинировать государственное управление, сохраняя в неприкосновенности установленные ранее критерии, независимо от конкретной экономической и бюджетной конъюнктуры отдельных стран и от фазы экономического цикла. Планирование бюджета на среднюю перспективу, определение целей на четыре года, позволяя успешно скорректировать бюджет после реализации временных экстренных мер, отвечающих необходимости крупных государственных вложений к какой-либо сфере. Заключение Совета Европы в Брюсселе, опубликованные в марте 2005 года и квалифицируемые как пересмотр Пакта о стабильности и росте, усложняют применение Пакта о стабильности, внося различия между странами в том, что касается конкретных целей и мер, однако ни в коей мере не могут интерпретироваться как отказ Европейского Союза от решения задачи достижения и поддержания бюджетной стабильности.

В испанском законодательстве процесс пересмотра критериев нашел свое выражение в Законе 15/2006 от 26 мая, реформировавшем вышеупомянутый Закон 18/2001 "О стабильности государственного бюджета". Здесь снова подчеркивается, что стабильность государственного бюджета следует рассматривать как общее благо. При этом главными инструментами, дисциплинирующими действия администрации, признаются прозрачность и достоверность информации. Закон указывает на необходимость адаптации бюджетной политики государства к конкретным фазам экономического цикла, принимая во внимание, что финансовое равновесие государства является существенным условием устойчивости его экономической политики, что не исключает, при определенных

условиях, реализацию особых программ капиталовложений, направленных, например, на повышение производительности.

Чтобы подытожить этот краткий экскурс в прошлое, хочется сказать, что задача поддержания бюджетной стабильности остается в силе и что ее смысл, как и прежде, заключается в использовании показателя бюджетной стабильности как мерила ответственности политического руководства страны, осуществляющего планирование государственного сектора, а также как средства надзора за планированием и выполнением экономических обязательств администрации.

## II. Действия, вытекающие из нового бюджетного законодательства

Подчинение критериям Пакта о стабильности и росте и усиление этих критериев национальными законами, как в случае Испании, привели к значительным изменениям в условиях финансовой и бюджетной деятельности администрации, что потребовало разработки и внедрения новых механизмов планирования и исполнения бюджета, поиска новых альтернатив в сферах производства и обслуживания, составляющих государственный сектор экономики. Это, в свою очередь заставляет высшие органы финансового контроля осваивать новые направления деятельности и новые методы, отвечающие изменениям в планировании и организации государственного управления.

### II.1. Новые принципы бюджетной политики

Классическая бюджетная доктрина предлагает ряд юридических решений проверенной эффективности, называемых, как правило, принципами бюджетирования. Эти принципы делятся на политические, экономические, бухгалтерские и другие. Большая часть их так или иначе находила отражение в бюджетных нормативах. Многие отражены в Конституции.

Важность нового законодательства, вошедшего в силу после Пакта о стабильности и росте, заключается в

*заклучалась в том, чтобы в среднесрочной перспективе добиться положения, близкого к бюджетному равновесию или даже профициту. Эта цель нашла отражение в программе стабильности, вынесенной на рассмотрение Совета Европы и Европейской комиссии.*



обогащении позитивного права новыми юридическими принципами, дополняющими классические принципы и содействующими большей четкости в применении технических методов бюджетирования, более точной идентификации и лучшему распределению ответственности в течение всего бюджетного цикла. В числе таких принципов мы находим принцип бюджетной стабильности, основанный на многолетнем планировании и усиливающий принципы транспарентности и эффективности в ассигновании и использовании государственных средств.

Принцип бюджетной стабильности, определяемый как равновесие или профицит, рассчитанные в течение всего экономического цикла по методике SEC-95, является, по существу, переводом в область позитивного права концепции равновесия, которая вдохновила создателей Пакта о стабильности, стремившихся покончить с необузданным ростом дефицита государственного бюджета. В свое время, подписание Пакта о стабильности отразило тенденцию значительной части бюджетной доктрины к достижению конституционного ограничения общей суммы государственных расходов и обеспечения бюджетной стабильности в качестве обязательного условия экономической политики, преимущества которого не требуют доказательств.

Принцип бюджетной стабильности - не просто декларация о намерениях. Он инструментуруется вполне конкретными действиями. Так, в Испании, в соответствии с новыми нормативами, устанавливается максимальный уровень расходов каждого периода с указанием целей, стоящих перед всеми бюджетными организациями, что усиливает целевое планирование бюджета, содействуя его большей унитарности, как документа, отражающего рационально построенную экономическую политику государства во всех областях. С другой стороны, устанавливается также ограничение и строгий контроль изменения кредитных статей, для которых учреждается экстренный фонд, составляющий малую процентную долю от суммы изначальных кредитов и отражаемый в

специальной статье бюджета таким образом, что любая модификация одной из бюджетных статей компенсируется обратным измерением в исходной сумме другой статьи бюджета.

Превентивные меры обеспечения стабильности государственного бюджета окончательно усиливаются обязательством представления среднесрочного плана корректировки со стороны организаций, не сумевших обеспечить стабильность своего бюджета. Невыполнение этого обязательства влечет за собой ряд санкций. Выполнение требований бюджетной стабильности является предметом ежегодного доклада Министерства Финансов Правительству Испании. Кроме того контроль этого показателя осуществляется и Парламентом страны, а также Счетной палатой, проверяющей государственные счета по итогам каждого отчетного периода.

В этом смысле следует отметить, что конкретные цели бюджетной стабильности зависят от сферы их применения, причем для государственных предприятий цель состоит именно в достижении финансового равновесия. К этим различиям следует прибавить различия в государственной отчетности и отчетности по критериям SEC-95, которые установлены для исчисления и оценки дефицита государственного бюджета.

Бюджетной стабильности немало способствует принцип многолетнего планирования, позволяющий увязывать однолетний бюджетный цикл с многолетним экономическим. Согласно этому принципу, ежегодный бюджет разрабатывается с учетом многолетней перспективы, что позволяет модулировать цели общей бюджетной стабильности и индивидуализировать их для различных администраций, допуская даже появление небольшого контролируемого дефицита как меры, направленной на преодоления эффекта цикличности.

Взаимосвязь и взаимное влияние государственного сектора экономики и экономической системы в целом нельзя оставлять в стороне. Рациональность бюджетного процесса обеспечивается, в том числе, и рациональностью макроэкономического

*Принцип бюджетной стабильности - не просто декларация о намерениях. Он инструментуруется вполне конкретными действиями.*



прогнозирования, причем соответствие бюджета макроэкономическому сценарию оценивается, как по расходным, так и по доходным статьям.

Новый бюджетный процесс должен основываться на принципе транспарентности, который выходит за пределы теоретических постулатов добросовестного управления, часто используемых при разработке экономической политики государства и превращающихся, по существу, в требование позитивного права. Этот принцип подчеркивает важность бюджетного процесса, от его утверждения и вплоть до подведения итогов, как самого эффективного инструмента контроля исполнительной власти со стороны Парламента, и, следственно, как высшего выражения демократизма, при котором состояние государственных финансов и планы правительства в краткосрочной и среднесрочной перспективе открыты для всех заинтересованных лиц. По существу, это означает полную осведомленность граждан страны о действиях и решениях правительства в налоговой сфере, наличие у них достоверной информации по государственным счетам. Транспарентность бюджета является гарантией соблюдения этики государственного управления и обязательным средством общественного контроля над действиями администрации.

В документе Европейской Комиссии, озаглавленном «Стратегические цели на период 2005-2009 годов», говорится, что в целях обеспечения слаженной работы Евросоюза, более широкого и активного участия граждан в его управлении, «Союз должен быть открыт для общественного контроля и отчитываться по проведенной работе перед гражданами Европы, что требует высокого уровня доступности и транспарентности его деятельности. Повсеместное распространение аналитических исследований различного типа, в том числе, например, анализа влияния, а также широкий доступ населения к работе европейских институтов должны обеспечить полную ясность того, как принимаются решения в Европейском союзе».

Совершенно очевидно, что транспарентность не представляется возможной без внешнего контроля, как гарантии достоверности информации,

предоставляемой администрациями различного уровня.

Что касается процессов планирования и исполнения бюджета, то этот принцип выходит за пределы обычной гласности, требуя, чтобы информация, генерируемая в процессе разработки и реализации бюджета была не только достаточной, но и адекватной для проверки выполнения задач по поддержанию бюджетной стабильности на основе учетного стандарта, предусмотренного нормативами ЕС. Таким образом, принцип транспарентности, основанный на демократическом требовании полной и адекватно представленной информации для оценки проекта бюджета и его выполнения, приобретает инструментальный характер, стимулируя участие представительных органов и всего общества в обсуждении бюджета и восстанавливая былую роль и значение бюджетного процесса, как средства контроля - роль, заметно ослабленную сложностью и техницизмом этого процесса в современном государстве.

Необходимость критического анализа на всех стадиях этого процесса со стороны специализированного органа, не связанного с правительством, разрабатывающим бюджет и всю сопутствующую документацию, обусловила существование высших органов финансового контроля, в сферу деятельности которых входит весь государственный сектор экономики. Специализация и опыт ВОФК должны быть достаточными для того, чтобы оказать Парламенту техническую поддержку в процессе рассмотрения и утверждения бюджета, как одного из аспектов политического контроля Парламента над исполнительной властью.

Все установки по добросовестному управлению, содержащиеся в доктрине, основаны на принципе эффективности выделения и использования государственных средств. В то же время, эффективность следует также рассматривать в контексте бюджетной стабильности, в той степени, в которой это подразумевает высокое качество услуг при как можно более низких затратах. Бюджетные ограничения заставляют рационализировать государственные расходы в тех случаях, когда источники финансирования ограничены, и

*Новый бюджетный процесс должен основываться на принципе транспарентности, который выходит за пределы теоретических постулатов добросовестного управления, часто используемых при разработке экономической политики государства и превращающихся, по существу, в требование позитивного права.*



*Все установки по добросовестному управлению, содержащиеся в доктрине, основаны на принципе эффективности выделения и использования государственных средств.*

одновременно поддерживать, как минимум, неизменное качество обслуживания населения.

## *II.2. Внешний контроль финансово-экономической деятельности государственных структур с точки зрения бюджетной стабильности*

К уже изложенным выше соображениям по поводу результатов внедрения новых принципов бюджетирования необходимо добавить, что, с экономической точки зрения, не следует никогда разделять функции планирования, организации и управления, так как все они, взаимодействуя и переплетаясь, составляют один и тот же процесс. Рациональное планирование бюджета включает в себя также организационное планирование и планирование управления. Точно также, организация и управление государственного сектора должны быть логически привязаны к целям и количественным показателям изначального бюджета. Вследствие этого бюджетный контроль должен охватывать также процесс разработки бюджета, а не только его реализации, причем это не следует рассматривать как неправомерное вмешательство в компетенцию исполнительной власти, отвечающей за политику государства или законодательной, отвечающей за утверждение документов, в которых такая политика материализуется.

Что касается процедур аудита бюджетной стабильности, то необходимо учитывать, что этот показатель связан с возможностями или потребностями в финансировании, размер которого рассчитывается в порядке, предусмотренном Европейской системой национальных и региональных счетов (SEC-95). Иначе говоря, анализ показателя бюджетной стабильности возможен только при транспарентном бюджетировании, а это значит, что информация, содержащаяся в самом бюджете и в отчете о его выполнении, должна отвечать требованиям достаточности и адекватности представления.

Ввиду того, что стандарты учета и отчетности в государственной экономике не были унифицированы, как это произошло в частом секторе благодаря введению Международных

стандартов финансовой информации, национальные системы учета в разных странах ЕС существенно отличаются друг от друга. Именно это и привело к созданию Европейской системы национальных и региональных счетов (SEC-95), как единого критерия, необходимого для сопоставления этих стран в том, что касается соблюдения ими требования бюджетной стабильности в рамках экономического цикла.

Необходимость проведения проверки на бюджетную стабильность согласно критериям SEC-95 заставила Счетную палату Испании, как и другие ВОФК, идущие по тому же пути, распространить свою деятельность на отчеты, составленные в соответствии с этой системой, анализируя соответствие балансов SEC-95 балансам, составленным по государственному плану счетов и даже по плану счетов, действующему в частном секторе, которым пользуются некоторые государственные предприятия. При этом необходимо учитывать, что различия между этими системами затрагивают не только субъективную сферу отчетности, но и объективные критерии оценки отдельных операций.

Как уже говорилось ранее, расширение сферы контроля требует наличия соответствующей информации и документации, отвечающих условию транспарентности. Вследствие этого Счетная палата Испании, в своей Декларации об отчетности государства, указывает на необходимость дополнения такой отчетности сведениями, позволяющими судить о степени выполнения требования бюджетной стабильности, что возможно только при наличии оправдательных документов, отвечающих условиям достаточности и адекватности представления. Это значит, что Счетной палате предстоит проанализировать ряд количественных (достаточность) и качественных (адекватность) характеристик документов, сопровождающих Государственный бюджет, по которым можно судить о достижении запланированного уровня бюджетной стабильности и о сопоставимости отчетных документов, составленных в соответствии с разными системами учета.

Проводимые аналитические исследования направлены на то, чтобы

*Аналитические исследования дополняются на фазе выполнения бюджета, в частности посредством анализа модификаций, внесенных в бюджет.*



проверить соответствие процессов подготовки бюджета действующему законодательству, соответствие проекта бюджета установленному Парламентом максимальному уровню расходов и соответствие бюджетных ассигнований многолетнему экономическому сценарию и политике государства, заложенной в основу анализируемого проекта. Аналитические исследования дополняются на фазе выполнения бюджета, в частности посредством анализа различных модификаций, внесенных в бюджет. Выполнение установленных ограничений по модификации изначального бюджета, утвержденного Парламентом, имеет не меньшую важность для бюджетной стабильности, чем соблюдение предусмотренного максимального уровня расходов. В Испании, например, этой цели служит специально созданный Контингентный фонд, за счет которого выполняются новые бюджетные обязательства, возникающие в процессе выполнения бюджета. Любые бюджетные расходы, превышающие размер данного Фонда, должны покрываться за счет снижения расходов по другим бюджетным статьям. Такая система действует как эффективное ограничение модификаций, вносимых в бюджет в процессе его выполнения, стимулирует бюджетную дисциплину, усиливает роль изначального бюджета, утвержденного Парламентом страны, что в полной мере подтверждается результатами контрольной деятельности Счетной палаты Испании с момента вступления в силу нового бюджетного законодательства.

Независимо от возможности и целесообразности исследования документации, служащей обоснованием проекта бюджета, окончательное значение в этой работе приобретает анализ отчета о выполнении бюджета, по которому определяется степень соответствия установленному уровню бюджетной стабильности, и который, в конечном итоге, включает в себя основные итоги предшествующих фаз бюджетного процесса. Как уже было указано, такие исследования выходят за рамки отчетов различных администраций, требуя соответствия этих отчетов общегосударственному консолидированному национальному отчету по системе SEC-95. Несмотря на то, что уровень бюджетной

стабильности, как одна из задач бюджетирования, закладывается в бюджеты администрации и всего государства в начале бюджетного процесса, все же этот показатель приобретает наибольшую релевантность именно при подведении итогов отчетного периода, когда определяется реальная степень достижения намеченного уровня. Как уже указывалось, трудности совмещения различных систем отчетности, находят свое выражение как в идентификации всех организаций, входящих в государственные администрации различного уровня, так и в расхождениях при оценке некоторых операций. На этом последнем обстоятельстве стоит остановиться подробнее в связи с последними изменениями в системе государственного управления, которые открывают новые горизонты деятельности перед высшими органами финансового контроля.

### *II.3. Новые альтернативы в производстве товаров и предоставлении услуг государственным сектором экономики*

Растущая бюджетная ригидность вызвала необходимость приватизации различных предприятий государственного сектора и аутсорсинга ряда услуг. Это привело к появлению различных моделей смешанных производственных и обслуживающих предприятий с участием государственного и частного капитала. При невозможности существенного увеличения доходов или сокращения расходов государственного бюджета, единственным средством поддержания бюджетной стабильности является использование альтернативных источников финансирования на базе различных часто-государственных образований.

Не вдаваясь в другие соображения по поводу характера рисков и распределения ответственности в такого рода образованиях, можно отметить, что государственные предприятия отвечают за качество планирования и анализа каждой операции, проводимой совместно с частными юридическими лицами, с целью предусмотреть обстоятельства, в которых может произойти

*Окончательное значение в этой работе приобретает анализ отчета о выполнении бюджета, по которому определяется степень соответствия установленному уровню бюджетной стабильности, и который, в конечном итоге, включает в себя основные итоги предшествующих фаз бюджетного процесса.*



нежелательный пересмотр изначальных условий операции, и определить механизмы поддержания финансового равновесия в течение всего периода сотрудничества. Необходимо исключить ситуацию подчинения и зависимости государственного предприятия от частной организации, гарантировать высокое качество, производительность и экономию средств.

Последующий контроль таких операций крайне сложен, так как помимо соблюдения установленных формальных требований, необходимо установить, является ли сотрудничество с частной организацией обоснованным с технологической, хозяйственной и финансовой точки зрения, или возможно было другое, более оправданное решение, не предполагающее участия частного сектора. Сюда же включается и анализ выполнения условий совместного управления, а также исследование самой частной организации, выступающей в роли партнера Государства, что может потребовать применения необычных для ВОФК методов контроля, большей интенсивности проверок, эффективной типификации нарушений и привлечения к ответственности представителей частного сектора экономики.

Одним из основных условий эффективного мониторинга операций, осуществляемых совместно с частными организациями, является наличие общих критериев их учета. При отсутствии таких критериев, одни и те же события могут учитываться по разному: как правило, в зависимости от распределения рисков и условий совместного управления. К примеру, Европейская комиссия, через «Евростат», разрешает не учитывать в отчетных документах государственных предприятий те операции, в которых частное предприятие берет на себя строительный риск и один из двух других рисков: риск колебания спроса и риск готовности. Отсутствие четко обозначенных и регулируемых критериев часто становится причиной неуверенных действий государственных менеджеров и ответственных лиц, тем более в таких условиях, когда накануне неизбежного принятия решения они могут столкнуться с изменениями в

официальной позиции или с такой позицией «Евростата», при которой их решения могут быть полностью исключены из числа отражаемых в отчетных документах по операции. Все это очень отрицательно сказывается на выполнении установленных целей по бюджетной стабильности.

Независимо от различий в системах учета и в критериях, применяемых в каждом конкретном случае, совершенно очевидным остается тот факт, что совершение такого рода операций, как и всякое юридическое событие, предполагает наличие определенных обязательств со стороны Государства. Эти обязательства могут иметь различный статус и уровень востребованности, однако при оценке экономического и финансового состояния государственного сектора они должны обязательно учитываться, как их накопление может обернуться значительным бременем в будущие периоды. Следовательно, обязательства Государства в операциях, осуществляемых совместно с частными предприятиями, должны в обязательном порядке учитываться или, по меньшей мере, отражаться в документах, сопровождающих финансовые отчеты, в качестве информации, которую необходимо принимать во внимание при разработке будущих бюджетов.

#### *II.4. Важность объединения усилий для интенсификации внешнего контроля бюджетной стабильности*

Независимо от конкретных контрольных мероприятий, которые могут планироваться высшими органами финансового контроля в этой области, в целом действующее законодательство никак не регулирует возможное использование результатов контроля бюджетной стабильности. Возможно отсутствие каких-либо положений о последствиях такого рода контроля на национальном и общеевропейском уровне объясняется отсутствием генерального плана бухгалтерских счетов в государственном секторе. Впрочем, это не мешает высшим органам финансового контроля высказывать свою заинтересованность в проведении проверок, направленных на обеспечение прозрачности и

*Одним из основных условий эффективного мониторинга операций, осуществляемых совместно с частными организациями, является наличие общих критериев их учета.*



надежности отчетных документов в течение всего бюджетного процесса, а также ставить вопрос перед органами законодательной власти об активизации парламентских дебатов в ходе утверждения бюджета и последующего мониторинга его выполнения. В этом смысле можно упомянуть решения VI Конгресса EUROSAI, состоявшегося в Бонне в мае-июне 2005 года, где было подчеркнуто, что высшие органы финансового контроля играют огромную роль в контроле качества и прозрачности бюджетного процесса. К такому же выводу пришли и участники последней Конференции EUROSAI-OLACEFS, состоявшейся в Португалии в мае 2007 года. В заключениях этой конференции говорится о том, что требование финансовой устойчивости, закрепленное международными соглашениями, самым непосредственным образом касается высших органов финансового контроля, которые должны наращивать свой контроль на протяжении всего бюджетного процесса, содействуя тому, чтобы вернуть государственному бюджету почти утраченную им функцию: служить полным и ясным отражением экономической политики администрации. В ходе международного сотрудничества эти функции национальных ВОФК могут быть усилены благодаря активному обмену информацией, опытом и методическими разработками.

В дополнение к усилиям отдельных проверяющих организаций имеет смысл разработать общие нормативы, направленные на сближение и гомогенизацию действий ВОФК во всех странах, ставящих перед собой общие цели достижения бюджетной стабильности. Безусловно, это позволило бы гарантировать большую репрезентативность и надежность макровеличин, фигурирующих в отчетных документах каждого государства. В настоящее время единственный контроль этих

макровеличин на уровне Европейского союза формально осуществляется агентством «Евростат», а на уровне каждого государства – службами внутреннего контроля, которые подчас одновременно выступают и в роли составителей этих отчетных документов.

Участие органов внешнего контроля в оценке бюджетной стабильности государства с учетом новых форм государственного управления могло бы содействовать формулировке заключений и рекомендаций, направленных на усовершенствование такого управления на основе большей прозрачности и надежности отчетных документов, что, в свою очередь, позволило бы усилить парламентский контроль и восстановить исходную роль государственного бюджета как одного из самых эффективных механизмов демократии. Такой вклад высших органов финансового контроля был бы еще более ощутимым, если бы их деятельность в этой сфере регулировалась общими нормативами. Необходимо помнить, что политика бюджетной стабильности определяется соглашением, подписанным странами Европейского союза по имя общей цели. Поэтому невыполнение этого требования одной страной негативно затрагивает не только ее собственную экономику, но и экономику всего сообщества в целом.

Из этого соображения вытекает, что все страны должны предоставлять одинаковые гарантии надежности своих национальных счетов. Такие гарантии могут предоставить только органы внешнего контроля, причем уровень контроля должен быть одинаковым во всех странах, иначе их показатели будут несопоставимы. Обмен идеями и опытом работы способствует продвижению в этом направлении. В дальнейшем это процесс может привести к разработке рамочной директивы, унифицирующей процедуры и критерии с учетом опыта, накопленного органами внешнего контроля.

*Необходимо помнить, что политика бюджетной стабильности определяется соглашением, подписанным странами Европейского союза во имя общей цели. Поэтому невыполнение этого требования одной страной негативно затрагивает не только ее собственную экономику, но и экономику всего сообщества в целом.*



## Счетная палата Испании

ХАВЬЕР МЕДИНА ГИХАРРО

Член Счетной палаты Испании

В демократических странах менеджеры государственного сектора экономики обязаны заботиться об общем благе, сообразуясь с принципами объективности, транспарентности, служения гражданам<sup>1</sup>. Эти принципы работы администрации находят широкое отражение в законодательстве Испании, а также в этическом кодексе государственной администрации, основанном на *Докладе Нолана (Великобритания, 1995<sup>3</sup>)*.

В демократических странах менеджеры государственного сектора экономики обязаны заботиться об общем благе, сообразуясь с принципами объективности, транспарентности, служения гражданам<sup>1</sup>. Эти принципы работы администрации находят широкое отражение в законодательстве Испании, в том числе в статье 103 ее Конституции, статье 5 Генерального закона 18/2001 от 12 декабря «О бюджетной стабильности», статье 26 и последующих Генерального закона 47/2003 от 26 ноября «О государственном бюджете»<sup>2</sup>, а также в этическом кодексе государственной

администрации, основанном на *Докладе Нолана (Великобритания, 1995<sup>3</sup>)*.

В частности, что касается принципа транспарентности, *Х. Бареа Техейро<sup>4</sup>* отмечает, что транспарентность «важна для любой сферы общественной жизни и в особенности для государственного сектора экономики, где отсутствие рыночного механизма отбора должно быть восполнено абсолютной прозрачностью, которая для государственных предприятий играет ту же роль, что рынок для частных».

Наиболее очевидное применение принцип транспарентности

*Нельзя говорить о транспарентности государственных счетов в отрыве от экономической транспарентности государственного сектора в целом*



78

<sup>1</sup> «Служение гражданам и общему благу должно характеризоваться объективностью. При этом транспарентность действий и решений администрации служит гарантией объективности в глазах населения и одновременно является одним из общих показателей добросовестности государственного аппарата. Руководители органов государственной администрации – это всего лишь менеджеры общественных интересов, отсюда их обязанность отчитываться перед гражданами за свою работу». (Мотивировка Закона 6/1997 от 14 апреля «Об организации работы центральной государственной администрации»).

<sup>2</sup> Как указывает Р.М.КОРОНА МАРТИН в своей статье «Новый Генеральный закон «О государственном бюджете» и Счетная палата Испании» (журнал «Ревиста Эспаньола де Контроль Экстерно», N.º 18, Мадрид 2004), «...принципы, заложенные в основу нового Закона, а именно, многолетнее планирование, транспарентность и эффективность, снимают лозунг «тратить больше»; заменяя его призывом «тратить лучше»».

<sup>3</sup> В конце 1995 года по инициативе Премьер-министра Великобритании был создан Экспертный комитет, в задачу которого входила разработка Этического кодекса общественного деятеля. Кодекс предназначен для представителей администрации и депутатов парламента. Комитет, работавший под председательством судьи Нолана, опубликовал, в мае 1995 года, первый доклад, в котором приводятся следующие основные принципы этического служения интересам общества: «восприимчивость к общественным интересам, добросовестность, объективность, ответственность, транспарентность, честность и способность принимать решения».

Полная версия Доклада опубликована на испанском языке в издании «Этический кодекс общественного деятеля (Доклад Нолана)». Документы Национального института государственной администрации Испании (INAP). Мадрид, 1996.

Также представляют интерес Доклад Национальной комиссии по этике государственного управления Республики Чили (1996), документы Организации объединенных наций по борьбе с коррупцией государственного аппарата и документы Межамериканской конвенции ОАГ по борьбе с коррупцией, подписанной в Каракасе в марте 1996 года.

Подробный анализ этих документов дается в изданиях:

Х.А. ФУЭНТЕТАХА ПАСТОР, Х. ГИЛЬЕН КАРАМЕС «Возрождение государственной администрации в Великобритании». Издательство «Куадерно Сивитас», Мадрид 1997.

Л. МАРТИН РЕТОРТИЛЬО «Актуальные соображения по поводу Доклада Нолана». Журнал «Ревиста Арагонеса де Администрасион Публика». N.º 11. 1997.

<sup>4</sup> Х. БАРЕА ТЕХЕЙРО. Газета «Синко Диас». 20 марта 2004 года. Испания.

хозяйственной и финансовой деятельности государства находит в оценке экономической политики администрации и ее экономических и социальных последствий. Об уровне прозрачности можно судить по качеству экономической информации, по тому, насколько ясно и достоверно отражают отчетные документы реальное положение дел в государственном секторе. Только высокий уровень прозрачности может обеспечить эффективный анализ влияния государственной экономики на рыночную, воздействия экономической и финансовой политики администрации на макроэкономические показатели государства.

Нельзя говорить о прозрачности государственных счетов в отрыве от экономической прозрачности государственного сектора в целом, которая заключается не только в публикации всей релевантной информации (если, конечно, она не затрагивает интересы государственной безопасности и личные права граждан), но и в том, чтобы такая публикация происходила регулярно согласно заранее определенному календарному плану, с использованием современных информационных носителей для более эффективного изучения и анализа, в форме, максимально доступной и удобной для понимания широкими слоями населения. В этом случае общество получит возможность реально участвовать в общественных делах и пользоваться своим правом контроля государственной администрации<sup>5</sup>.

Подотчетность администрации гражданам страны - основное завоевание демократии, и на страже этого завоевания стоят высшие органы финансового контроля, которые должны обеспечить достоверность и доступность для широких общественных кругов информации, позволяющей оценивать и контролировать действия правительства.

В этом плане, представляется чрезвычайно важным, какого доверия заслуживают в глазах граждан сами контрольные органы, их методы и результаты их деятельности. ВОФК должны выступать носителями некоего компендиума неоспоримых и

общепризнанных ценностей, а информация, предоставляемая ими обществу, должна быть ясной, доходчивой и достоверной, одним словом, такой, какая необходима для того, чтобы общество могло контролировать действия администрации.

Этим автор ни в коем случае не хочет сказать, что существуют плохие и хорошие модели государственного контроля. Модель организации ВОФК должна быть, в любом случае, привязана к особенностям каждой страны.

В этом смысле *Лимская декларация* 1977 года и ее новая версия 1998 года, признает необходимость существования эффективных и независимых контрольных организаций, формируемых каждым государством в соответствии со своей исторической традицией, социальным, политическим и экономическим своеобразием. Единой модели такой организации существовать не может, напротив, даже самый поверхностный анализ правовых систем демократических стран вскрывает существование радикально отличных друг от друга, но от этого не менее эффективных, моделей внешнего контроля.

Согласно статье 1 *Лимской декларации* 1998 года, «*контроль нельзя считать самоцелью, он является неотъемлемой частью механизма регулирования, своевременно вскрывающего все отклонения от установленных правил, нарушения принципов законности, рентабельности, целесообразности и рациональности финансовых операций таким образом, чтобы в каждом случае могли быть приняты адекватные корректирующие меры, определена степень ответственности виновной организации, востребовано необходимое возмещение или приняты решения, исключающие, или по меньшей мере, затрудняющие повторение таких нарушений в будущем*».

В такой трактовке контроль может осуществляться различными по структуре организациями, отвечающими французской (латинской) модели, или англосаксонской, при которой функции «...определения степени ответственности виновной

*Модель организации ВОФК должна быть, в любом случае, привязана к особенностям каждой страны.*



<sup>5</sup> Из доклада «*Транспарентность государственных счетов и экономической информации*». Государственный секретариат по налогам и бюджетной политике Министерства экономики и финансов Испании. Мадрид, 21 сентября 2004 года.

организации и привлечение ее к ответственности...» берут на себя обычные суды. Помимо этих двух современная демократия и право допускают и другие возможные модели.

Тем не менее, в целях систематизации и упрощения существующая доктрина традиционно делила ВОФК на две основные категории. Первую составляют ВОФК французского типа, обладающие собственной юрисдикцией. Вторую – организации так называемого англо-саксонского типа, осуществляющие внешний контроль государственных расходов при Парламенте. Сегодня уже нельзя говорить только двух моделях ВОФК. За исключением случайных совпадений, можно говорить о том, что моделей организации внешнего контроля практически столько же, сколько существует в мире моделей правового государства.

Испанская модель, хотя и берет свое начало от французской, во многом расходится с ней, не только потому что контрольные и юрисдикционные функции Счетной палаты Испании строго разделены, но и потому что сама юрисдикционная функция ограничена сферой бухгалтерского учета, имеющей чисто гражданско-правовой статус, и не предусматривает права наложения взысканий<sup>6</sup>.

Как бы то ни было, необходимо признать, что каждая из существующих моделей отвечает конкретному историческому и политическому контексту той страны, в которой она зарождалась и развивалась, причем модели, эффективно действующие в одной стране могут оказаться совершенно неприменимыми в другой. Важно, чтобы контроль отвечал требованиям объективности и независимости, как бы он ни был

организован, ведь даже те две модели организации ВОФК, которые выделяет доктрина (модель парламентского подчинения и модель юрисдикционная) создавались с одной и той же целью, а именно: обеспечить максимальную независимость в осуществлении контрольных функций. Таким образом, в тех странах, где законодательная власть играла доминирующую роль (Великобритания, США, Канада...) были созданы контрольные органы без собственной юрисдикции, а там, где первую роль играла исполнительная власть, а не Парламент (Франция, Испания, Италия...) органы внешнего контроля были наделены юрисдикционными полномочиями. По существу же, оба пути вели к одной цели: восстановить равновесие между законодательной и исполнительной властью и гарантировать полную независимость организации, контролирующей государственные расходы<sup>7</sup>.

Таким образом, любая модель организации может быть эффективной, ибо главное – это не структура, состав или место, занимаемое ВОФК в системе государственных органов, а полная организационная и функциональная независимость. При этом под организационной ответственностью мы понимаем отделение от исполнительной власти, а под функциональной – четкое разграничение компетенций контрольного органа на базе технической специализации, состоящей в проверке выполнения государственного бюджета и параметров государственных расходов с последующей выдачей заключений и рекомендаций, направленных на повышение эффективности, результативности и рациональности расходования государственных средств, и все это без каких-либо указаний или

*Необходимо признать, что каждая из существующих моделей отвечает конкретному историческому и политическому контексту той страны, в которой она зарождалась и развивалась, причем модели, эффективно действующие в одной стране могут оказаться совершенно неприменимыми в другой.*



<sup>6</sup> Х. МЕДИНА ГИХАРРО. «Взаимодействие между контрольной и юрисдикционной функциями Счетной палаты». I Конференция Счетных палат Испании и Португалии. Лиссабон, 2003 года.

Х. МЕДИНА ГИХАРРО. «Функция бухгалтерского судопроизводства Счетной палаты как ее «специфическая юрисдикция» в истории и в Конституции Испании». Из книги «Конституция 1978 года 25 лет спустя». Издательство «Босх», 2003.

Х. МЕДИНА ГИХАРРО. «Настоящее и будущее бухгалтерского судопроизводства в Счетной палате». Журнал «Ревиста Эспаньола де Контроль Экстерно». N.° 1. 1999.

Х. МЕДИНА ГИХАРРО. «Материальные и формальные аспекты бухгалтерской юрисдикции». Материалы семинара «Аудит государственных расходов». Государственное налоговое управление Испании. Институт налоговых исследований. Мадрид, 1998.

Х. МЕДИНА ГИХАРРО. «Юрисдикционная функция Счетной палаты». Саламанкский университет. Май 2002 года.

<sup>7</sup> Об этом смотри также Ф. ВАЛЬЕС ВИБЕС «Внешний контроль государственных расходов. Организация и конституционные гарантии». Центр политических и конституционных исследований. Мадрид, 2003.

иногое вмешательства со стороны других органов или властных структур.

Действительно, как указывается в *Лимской декларации*: «высшие органы финансового контроля могут эффективно выполнять свои функции только в условиях полной независимости от контролируемых организаций и защищенности от любого влияния извне».

В случае Испании, согласно ее Конституции, Счетная палата, как контрольный орган, подчиняется законодательной власти и действует независимо от нее (статья 136 Конституции Испании и статья 5 Органического закона «О Счетной палате»).

Независимость обеспечивается не только местом контрольного органа в структуре Государства, которое исключает вмешательство в его работу других органов и властных структур, но и рядом гарантий иного характера. Одна из таких гарантий - финансовая независимость, требующая от ВОФК составления собственного бюджета, естественно, в рамках потребностей и возможностей, определяемых экономической политикой государства. В любом случае, контрольный орган должен обладать достаточными финансовыми средствами для осуществления своих функций (статья 7 *Лимской декларации*). При этом, постольку поскольку в правовом государстве не может быть зон, закрытых для общественного контроля, деятельность контрольного органа также должна быть также подконтрольной в регулируемом порядке.

В Испании, Счетная палата, согласно статье 6 Органического закона, разрабатывает собственный бюджет, который затем включается в государственный бюджет отдельной главой и утверждается Парламентом.

В то же время, независимость контрольного органа в целом невозможна без независимости всех и каждого из его членов<sup>8</sup>. Члены контрольной организации, лица, принимающие решения, будь то

индивидуально или коллективно, должны иметь конституционный статус и находиться под защитой закона, обеспечивающего их независимость и объективность при выполнении своих эксклюзивных обязанностей, в том числе от самой организации<sup>9</sup>. Для этого компетенции и действия каждого из членов контрольного органа должны быть четко разграничены. Назначение этих лиц как гарантов демократической законности, должно производиться Парламентом с обеспечением как можно более широкого консенсуса парламентских фракций по каждой кандидатуре. Критериями назначения служат профессиональные качества, ибо высокий профессиональный уровень и авторитет всегда способствуют более объективным, технически обоснованным решениям. Члены контрольного органа назначаются на определенный срок, желательно не совпадающий с мандатом очередной администрации, то есть тех лиц, которые будут подвергаться проверкам. Отстранение от должности членов ВОФК должно быть исключено (это - важная гарантия их независимости). За исключением смерти или добровольной отставки, принятой Парламентом, смещение члена ВОФК с занимаемого им поста может производиться только по причинам, заранее предусмотренным в Законе (недееспособность, несовместимость постов, тяжкое нарушение своих служебных обязанностей). Члены ВОФК обязаны знать, что они не имеют права запрашивать и принимать инструкции, приказы и предложения от других организаций и властных структур, что следует воздерживаться от любой другой оплачиваемой или неоплачиваемой профессиональной деятельности и выполнять свои служебные обязанности сообразно с принципами добросовестности, честности, конфиденциальности и объективности.

В случае Испании статус члена Счетной палаты закреплен в самой Конституции. В Основном законе указывается, что на членов Счетной палаты «распространяется тот же режим

*Под организационной ответственностью мы понимаем отделение от исполнительной власти, а под функциональной - четкое разграничение компетенций контрольного органа на базе технической специализации*



<sup>8</sup> Х. МЕДИНА ГИХАРРО. «Независимость и беспристрастность юрисдикционной деятельности Счетной палаты Испании». Журнал «Ревиста Эспаньола де Контроль Экстерно». N.º 15. Сентябрь, 2003.

<sup>9</sup> П. МАРТИН МАРТИН. «Размышления о Счетной палате в канун 25-летия испанской Конституции 1978 года». Журнал «Ревиста Эспаньола де Контроль Экстерно». N.º 15. Сентябрь, 2003.

независимости, неувольняемости и несовместимости постов, что и действующий в отношении судей» (статья 136.3 Конституции Испании). Органический закон «О Счетной палате» (статьи 29 - 36) и Закон «Об организации работы Счетной палаты» (статьи 21 - 26) содержат ряд положений, развивающих эти конституционные требования.

В частности, что касается главной задачи ВОФК, заключающейся, как известно, в аудите государственных расходов, то здесь также необходимы определенные формальные гарантии. Например, инициатива проведения контрольных мероприятий должна исходить от ВОФК, без ущерба для права других инстанций, в том числе Парламента или иных представительных органов регионального и местного уровней, также выступать с инициативами проведения проверок. Как бы то ни было, годовое и многолетнее планирование контрольной деятельности должно осуществляться самим контрольным органом с учетом выдвинутых инициатив, но на основе заранее установленных этим органом объективных критериев и критериев риска<sup>10</sup>. Конечно же, такого рода план, каким бы амбициозным он ни был, не может охватить весь государственный сектор экономики. План контрольных мероприятий должен быть реалистичным и основываться на выборочных проверках, причем предпочтение, как правило, отдается тем сферам, в которых концентрируется наибольший объем государственных расходов, сферам наиболее чувствительным для общества и тем, которые представляют наибольший риск для самой контрольной организации, то есть способным исказить верное представление о качестве и законности

экономических операций государства. В любом случае аудит должен затрагивать последние отчетные периоды и наиболее важные экономические события каждого из периодов<sup>11</sup>. Это значит, что план контрольных мероприятий ВОФК должен быть гибким, предусматривать необходимость внесения в него изменений, в том числе вероятность экстренного вмешательства. Если обществу бывает трудно понять, почему контрольные органы уделяют время событиям давно минувшего прошлого, то еще труднее бывает объяснить гражданам, почему внезапно возникающие крупные события в социальной, экономической или политической жизни оказываются за пределами контроля и незамедлительного апостериорного анализа со стороны высшей независимой контрольной инстанции страны.

В любом случае, годовой или многолетний план контрольных мероприятий ВОФК должен быть широко известен, так чтобы Парламент и общество в целом могли знать, на что им следует рассчитывать и как оценивать эффективность работы контрольной организации. План подчеркивает технический, объективный и независимый характер ВОФК, служит обоснованием его деятельности и содействует широкому признанию его общественной пользы.

В Испании годовой план контрольных мероприятий принимается на базе объективных критериев, заранее установленных на пленарном заседании Счетной палаты и в последующем утвержденных на заседании смешанного комитета обеих палат Парламента по делам Счетной палаты. Все это без ущерба для тех проверок, которые

*аудит должен затрагивать последние отчетные периоды и наиболее важные экономические события каждого из периодов*



<sup>10</sup> В случае Испании, критерии, учитываемые при разработке плана контрольных мероприятий, были утверждены на пленарном заседании Счетной палаты 22 января 2002 года. Изначально эти критерии предназначались для составления плана на 2002 года, но затем были использованы также при разработке планов проверок 2003 и 2004 годов.

<sup>11</sup> В этом смысле С. ДЕ ВИСЕНТЕ МАРТИН в своей статье «Размышления о гражданском обществе и его роли в контроле государственного сектора экономики», опубликованной журналом «Ревиста Эспаньола де Контроль Экстерно», N.º 16 (январь 2004 года), говорит об оперативности аудиторских проверок, отмечая что «оперативность, мгновенность действий такого органа, как Счетная палата, выражается в том, что его отчет о проведенной проверке должен стать достоянием гласности сразу же или почти сразу же после проверяемого события, будь то действия администрации или действия частных лиц и организаций по распоряжению государственными средствами (например, субсидиями). Бытует мнение о том, что Счетная палата могла бы работать гораздо быстрее. Некоторые считают даже, что она работает очень медленно. В ряде публикаций говорится об «удручающей медлительности Счетной палаты». Не будем преувеличивать, но отметим, что оперативность вполне достижима, в целом, во всех случаях, кроме тех, в которых речь идет об анализе отчетных документов государственной организации».

Счетная палата обязана провести по инициативе самого Парламента или, соответственно, Законодательных ассамблей автономных регионов согласно статье 45 Органического закона 2/82 (статья 3.а Органического закона «О Счетной палате» и статья 32 Закона «Об организации деятельности Счетной палаты»).

Точно также, важной гарантией независимости контрольного органа являются четко определенные стабильные технические процедуры<sup>12</sup>, процессы, которым надлежит следовать в каждом случае и конкретные контрольные полномочия ВОФК, в том числе право требовать сотрудничества проверяемых организаций, получать по первому требованию всю необходимую отчетную информацию и документацию, применять меры соответствующие принуждения в этих целях (в случае Счетной палаты, смотри

статьи 7 Органического закона «О Счетной палате» и 30 Закона «Об организации деятельности Счетной палаты»). При этом необходимым этапом по окончании проверки является сопоставление выводов ВОФК организации с аргументами контролируемой организации для того, чтобы предоставить Парламенту технически обоснованную, достоверную информацию из разных источников<sup>13</sup> (в случае Испании, смотри статьи 31 - 44, в особенности, 44, Закона «Об организации деятельности Счетной палаты»). Методы ВОФК должны постоянно адаптироваться к научным и техническим достижениям в этой области<sup>14</sup> (статья 13.3 *Лимской декларации*), а результаты проверок, то есть заключения и доклады, редактируются в ясной, четкой и удобной для понимания форме (статья 17 *Лимской декларации*)<sup>15</sup>. Как

*годовой или многолетний план контрольных мероприятий ВОФК должен быть широко известен, так чтобы Парламент и общество в целом могли знать, на что им следует рассчитывать и как оценивать эффективность работы контрольной организации.*

<sup>12</sup> Как указывает С.ДЕ ВИСЕНТЕ МАРТИН в той же самой статье, «гражданское общество требует строгости в составлении отчетов Счетной палаты, что в целом выполняется. Под строгостью следует понимать наличие информации, последовательность в изложении фактов и соответствие рекомендаций по улучшению работы администрации и государственных предприятий результатам проверки».

<sup>13</sup> Принцип учета аргументов подконтрольных организаций при проведении аудита хорошо описывается в Решении Суда Европейского союза от 10 июля 2001, принято по делу об обжаловании *ISMERI EUROPA S.R.L.* решения Европейской счетной палаты.

<sup>14</sup> О будущем контрольной функции Счетной палаты Испании можно прочитать в статье РАЛЬВАРЕСА МИРАНДЫ «Аудит в Счетной палате», опубликованной журналом «Ревиста Эспаньола де Контроль Экстерно», N.º 12 (сентябрь, 2002). Автор указывает, что аудит должен быть направлен на выявление отклонений в содержании экономической и финансовой информации, предоставляемой подконтрольными организациями от принципов релевантности и объективности с учетом новых требований, выдвигаемых в рамках обновленной концепции бухгалтерского учета в государственном секторе. С другой стороны, автор также обращает внимание на ограничения, с которыми может столкнуться ВОФК в процессе осуществления своей контрольной функции, связанными с тем, что Генеральный план счетов государственного сектора находится на разной стадии внедрения в разных автономных регионах Испании, а также с появлением новых сфер контроля, которых еще не существовало, когда принимались эти нормы учета.

<sup>15</sup> Точно также, Л. МАРТИНЕС НОВАЛЬ в своей статье «Аудит в Счетной палате. Проблематика финансового контроля на заре XXI столетия» (журнал «Ревиста Эспаньола де Контроль Экстерно», N.º 12 (сентябрь, 2002)) отмечает, что «усилия, направленные на то, чтобы доклады и заключения Счетной палаты были составлены в удобной для понимания форме, вполне оправданы. Исключение из этих документов узко-профессиональной лексики при соблюдении необходимой технической точности в деталях может сделать их более привлекательными для ознакомления заинтересованного непрофессионального читателя. Любой документ, каким бы сложным в техническом отношении он ни был, может быть отредактирован так, чтобы привлечь внимание читателя благодаря форме презентации, простоте построения текста и сокращенному объему, так как существует целый ряд характеристик письменного высказывания, отпугивающих от его восприятия». Со своей стороны, С.ВИСЕНТЕ МАРТИН в статье «Размышления о роли гражданского общества в контроле государственного сектора экономики» (журнал «Ревиста Эспаньола де Контроль Экстерно», N.º 16 (январь 2004)), подчеркивает, что «...гражданское общество ожидает от Счетной палаты заключений, выраженных в удобочитаемой форме. Заключения по итогам аудиторских проверок можно считать удобными для понимания в том случае, когда, сохраняя юридическую и экономическую четкость, они являются доступными не только для своих прямых адресатов, то есть депутатов Парламента, но и для косвенного потребителя, то есть рядовых граждан страны. Нельзя считать открытыми для понимания такие тексты Счетной палаты, содержание которых доступно лишь специалистам, а то и вообще одним только их составителям. Поэтому Счетная палата обязана совершенствовать язык своих документов, стремясь к изложению технических деталей ясным и доступным языком. Тем более, что все экономические явления имеют доходчивое и доступное толкование».



указывает Х. Веларде Фуэртес<sup>16</sup>, в докладах Счетной палаты «строгость и точность бухгалтерского, экономического, юридического анализа должна сочетаться с ясностью и даже привлекательностью изложения для большинства граждан».

Вместе с тем, даже если контрольные процедуры ВОФК прозрачны, а доклады контрольной организации общедоступны, всегда существует угроза «неправильного истолкования или преувеличения средствами массовой информации результатов проверки, что часто сводит эти результаты на нет. Накопленный опыт рекомендует передавать средства массовой информации уже проработанную и сбалансированную информацию, подкрепленную фактическими доказательствами, например, в форме пресс-релизов»<sup>17</sup>.

В Счетной палате Испании доклады по итогам контрольных мероприятий всегда включают в себя аргументы проверяемой стороны. Этот порядок регулируется законом и развивается Техническими нормами аудита, определяющими структуру и содержание докладов, меморандумов, записок и предложений, которые публикуются в официальном бюллетене и передаются Смешанной комиссии обеих палат Парламента по контактам со Счетной палатой с целью политического обсуждения и утверждения соответствующих резолюций (статьи 28 и 31 – 44 Закона «Об организации деятельности Счетной палаты»).

Демократические институты обязаны удовлетворять запросы специализированной и не специализированной прессы на прозрачную, достоверную, систематизированную, упорядоченную и удобную для восприятия информацию. Простой доступ к удобной для понимания экономической информации стимулирует более активное участие граждан в политической жизни страны

и позволяет им лучше понимать политические решения. Удовлетворение спроса на информацию различных слоев населения ведет к развитию научных изысканий в соответствующих областях и содействует инновациям.<sup>18</sup>

По этой причине, доклады по результатам аудиторских проверок должны отвечать потребностям самых разных потребителей. Доступная, сжатая и актуальная информация, направляемая в Парламент, органы исполнительной власти и другие заинтересованные органы, помогает гарантировать законность, рациональность, эффективность и производительность государственного сектора. В этом смысле «большую ценность представляют заключения по итогам аудита функционирования, которые содействуют наиболее полной осведомленности граждан о работе государственного аппарата и стимулируют внедрение необходимых усовершенствований. Такие заключения, как правило, учитывают возможности читателя, они хорошо структурированы, не содержат двусмысленностей. Результаты аудита представляются в объективной, сбалансированной форме. Результаты и заключения представляются по отдельности, а факты передаются и интерпретируются в нейтральных выражениях. Сюда включаются различные мнения, результаты, аргументы и доказательства, что не мешает конструктивному подходу: заключения должны носить позитивный характер».<sup>19</sup>

Работающий по такой схеме орган внешнего контроля превращается в структурный элемент государства, который усиливает политический контроль и добросовестное управление государственными средствами путем расширения всеобщей осведомленности о том, как расходуются государственные средства, и укрепления адекватного

*доклады по результатам аудиторских проверок должны отвечать потребностям самых разных потребителей. Доступная, сжатая и актуальная информация, направляемая в Парламент, органы исполнительной власти и другие заинтересованные органы, помогает гарантировать законность, рациональность, эффективность и производительность государственного сектора.*



<sup>16</sup> Х. ВЕЛАВЕРДЕ ФУЭРТЕС, Газета «АБЦ». 20 октября 2003 года. Испания.

<sup>17</sup> Из документа «Стандарты и директивы по аудиту результативности, основанные на Стандартах аудита и практическом опыте INTOSAI». Утвержден на XVIII Конгрессе INTOSAI. Будапешт (Венгрия). Октябрь 2004.

<sup>18</sup> Из доклада «Транспарентность государственных счетов и экономической информации». Государственный секретариат по налогам и бюджетной политике Министерства экономики и финансов Испании. Мадрид, 21 сентября 2004 года.

<sup>19</sup> Из документа «Стандарты и директивы по аудиту результативности, основанные на Стандартах аудита и практическом опыте INTOSAI». Утвержден на XVIII Конгрессе INTOSAI. Будапешт (Венгрия). Октябрь 2004.

общественного контроля деятельности администрации.<sup>20</sup>

Подводя итоги, можно сказать, что высшие органы финансового контроля должны обладать организационной и функциональной независимостью и представлять доклады, отличающиеся точностью, полнотой, надежностью, ясностью и привлекательностью для читателя в целях оказания эффективной технической помощи Парламенту страны в осуществлении его функций политического контроля и для удобного осведомления широких слоев граждан с целью формирования свободного и объективного общественного мнения, на котором основывается общественный контроль.<sup>21</sup> Только при выполнении всех этих требований ВОФК могут оправдать возложенные на них ожидания.

Все вышеперечисленные общие характеристики деятельности контрольных органов в демократических странах, как в смысле организационной, так и функциональной независимости, присущи Счетной палате Испании и закреплены в Конституции и законодательстве страны, в частности в Органическом законе 2/1982 и в Законе «Об организации деятельности Счетной палаты» 7/1988.

Помимо контрольной функции законодательство Испании закрепляет за Счетной палатой юрисдикционную функцию, заключающуюся в полном, эксклюзивном, неотменяемом и неотложном праве Счетной палаты привлекать лиц, осуществляющих управление государственным имуществом и средствами, к ответственности за нарушения, связанные с ведением бухгалтерского учета.

Юрисдикционная функция, отражающая историческую традицию, имеет в Испании свои особенности.

Особенности эти связаны не столько с самой концепцией юрисдикции, ибо Счетная палата Испании действует согласно принципу юрисдикционного единства, провозглашаемому статьей 127 Конституции, сколько с содержанием этой юрисдикции, то есть с гражданско-

правовым, или имущественным, характером бухгалтерской ответственности.

Этим объясняется, что сравнительное правоведение не позволяет причислить Счетную палату Испании ни к одной из существующих моделей ВОФК. В деятельности большинства других органов, более или менее соответствующих французской модели, преобладает наказующее начало, в то время как юрисдикция Счетной палаты Испании ограничена сферой бухгалтерской ответственности, имеющей гражданско-правовой характер, а применяемые нашей палатой меры наказания не выходят за пределы возмещения материального ущерба, нанесенного государственной казне.

Согласно Органическому закону «О счетной палате», статья 2.b), юрисдикционная функция Счетной палаты состоит в следующем:

*«привлечение к ответственности за бухгалтерские нарушения, допускаемые лицами, которым доверено управление государственным имуществом».*

Или согласно Решению Конституционного суда от 29 октября 1996 года по приговору 187/1988:

*«привлечение к бухгалтерской ответственности... имеет юрисдикционный характер..., то есть... заключается в применении закона к действиям, совершаемым в рамках бухгалтерского учета, в оценке соответствия таких действий установленным нормам и в определении наличия или отсутствия в действиях должностного лица состава преступления с последующим вынесением оправдательного или обвинительного решения и принудительным исполнением этого решения в последнем случае. Эта судебная процедура регулируется Разделом V Третьей главы Органического закона «О Счетной палате» и развивается «Законом об организации деятельности Счетной палаты», в котором оговариваются*

*Юрисдикционная функция, отражающая историческую традицию, имеет в Испании свои особенности.*



<sup>20</sup> См. также Ф. ВАЛЬЕС ВИВЕС. «Внешний контроль государственных расходов. Организация и конституционные гарантии». Издательство Центра политических и конституционных исследований. Мадрид, 2003.

<sup>21</sup> Как отмечает Л. МАРТИНЕС НОВАЛЬ в своей статье «Аудит в Счетной палате. Финансовый контроль на заре XXI столетия» (журнал «Ревиста Эспаньола де Контроль Экстерно», № 12 (сентябрь 2002), «государственные институты оправдывают свое существование, если они работают эффективно. То есть достигают той цели, ради которой они были созданы».

*объективные, субъективные и формальные аспекты процесса».*

В своем Решении от 16 декабря 1993 года Конституционный суд Испании также указывает:

*«бухгалтерская ответственность есть ответственность гражданская, но не уголовная»,*

что в полной мере вытекает из действующего законодательства. Далее высшая судебная инстанция Испании напоминает о следующем:

*«исключительным содержанием этого вида ответственности, к которой могут быть привлечены лица, управляющие государственными средствами и имуществом, состоит в обязанности возмещения нанесенного ущерба (статьи 2.b и 38.1 Органического закона «О Счетной палате»)».*

Приведенные выше цитаты довольно точно определяют понятие бухгалтерской ответственности, рассматривая ее как *«разновидность гражданской ответственности».*

Одним словом, придавая Счетной палате статус высшего органа финансового контроля, законодатель предусмотрел для этого органа собственную юрисдикцию, хотя такая юрисдикция существовала у него и до принятия Конституции 1978 года. Эта юрисдикция и раньше определялась той областью ответственности, которую сегодня мы называем бухгалтерской, и которую ни в коем случае не следует путать с функцией экономического и финансового контроля государственного управления. Бухгалтерская ответственность связана исключительно с отчетными документами предприятий и организаций входящих в государственный сектор, которые являются главным и исходным объектом анализа Счетной палаты. Недаром Счетная палата стоит у истоков демократического строя, основой которого является гласность и подотчетность обществу тех лиц и организаций, которым доверено управлять общественным достоянием от имени граждан.

Гражданско-правовой и возмездительный характер бухгалтерской юрисдикции - не единственная особенность ВОФК Испании. Счетную палату отличает также четкое разделение контрольной и юрисдикционной функций. Природа и цели этих функций различны. Первая

имеет технический характер, нацелена на контроль экономической деятельности государственного сектора (доходы, расходы и бюджетирование) согласно статье 136 Конституции, на соблюдение принципов добросовестного управления и расходования государственных средств (статья 31.2 Конституции) с единственной целью осведомления Парламента и предложения мер, направленных на совершенствование государственного управления. Вторая функция, юрисдикционная, основанная на понятии бухгалтерской ответственности, предполагает возможность привлечения к ответственности лиц, которым доверено управление государственными средствами и имуществом.

Обе функции реализуются по отдельности и независимо друг от друга. Так, финансовая проверка завершается составлением заключения для Парламента и не включает в себя элементов расследования и привлечения к ответственности за нарушение правил бухгалтерского учета, хотя на практике такие нарушения часто вскрываются именно в ходе проверки эффективности экономического управления. Тем не менее это не входит в цель проверки, задача которой состоит в том чтобы оценить эффективность управления и наметить пути его совершенствования. Точно также, юрисдикционная функция Счетной палаты необязательно берет свое начало от аудиторской проверки. Она может активироваться на основе жалоб, поступающих от частных лиц и организаций, по итогам проверок, осуществляемых органами внутреннего контроля, по инициативе уголовных судов и даже по требованию коллективов граждан, которые, воспользовавшись механизмом общественной инициативы, могут потребовать расследования тех или иных фактов в рамках бухгалтерской юрисдикции Счетной палаты. Таким образом юрисдикционные полномочия нашей организации не затрудняют и не искажают ее контрольную функцию. Скорее наоборот, обогащают ее, привнося в деятельность Счетной палаты свойственные юрисдикционной функции элементы восстановления справедливости и предупреждения правонарушений.

Несмотря на полное разделение обеих функций Счетной палаты Испании, обе они естественным образом переплетаются в работе организации, так как в любом случае их выполнение

*Приведенные выше цитаты довольно точно определяют понятие бухгалтерской ответственности, рассматривая ее как «разновидность гражданской ответственности».*



возлагается на членов Счетной палаты, представляющих ее единоличные и коллективные органы.

Выполнение задач в рамках контрольной функции возложено на Пленум Счетной палаты (согласно статье 21.3.a Органического закона), которому предоставляется право выступать с инициативой проведения проверок (статья 45 Органического закона и 3.b Закона «Об организации работы Счетной палаты»); утверждать годовые программы контрольных мероприятий и выносить их на обсуждение Парламента (статья 3.a Закона «Об организации работы Счетной палаты»); контролировать выполнение и результаты выполнения этой программы, а также анализа и проверки счетов (статья 3.b Закона «Об организации работы Счетной палаты»); разрабатывать технические нормативы различных контрольных процедур (статья 3.g Закона «Об организации работы Счетной палаты») и утверждать меморандумы, доклады, предложения и записки по результатам контрольных мероприятий, включая рекомендации по усовершенствованию экономического и финансового управления государственным сектором, выносимые на обсуждение Парламента страны, региональных и местных органов власти.

В состав Пленума Счетной палаты Испании входит Председатель Счетной палаты, одиннадцать советников и прокурор, причем в число советников включаются представители как юрисдикционного, так и контрольного подразделений Палаты. Необходимый кворум составляют две трети членов Пленума Счетной палаты, решения принимаются большинством присутствующих голосов (статья 21.2 Органического закона). При этом контроль отчетных документов, исследование счетов, проверка эффективности экономического управления организаций, подвергающихся контролю со стороны Счетной палаты, организация такого контроля согласно утвержденной Пленумом программе контрольных мероприятий – все эти задачи возлагаются на Контрольное подразделение Счетной палаты и на составляющие его Департаменты, во главе каждого из которых стоит один из семи советников Контрольного подразделения.

Что касается юрисдикционной функции, то она осуществляется единоличными

органами палаты в лице советников, входящих в Юрисдикционное подразделение. В настоящее время в этом подразделении входят, помимо его председателя, три советника, возглавляющих Юрисдикционные департаменты. Каждый из этих департаментов включает в свой состав технический и административный персонал, а также судебный секретариат. Департаменты имеют объективные и территориальные полномочия. Дела распределяются между ними по мере поступления.

Существует также апелляционный коллегиальный орган, Судебная палата, которую составляют председатель Юрисдикционного подразделения и два советника, в число которых, естественно, не входит советник, вынесший решение по делу, обжалуемому в Судебной палате.

Решения Судебной палаты, в случаях, предусмотренных Законом «Об организации работы Счетной палаты», могут быть обжалованы, по кассационной жалобе и/или по ходатайству о повторном рассмотрении дела в Верховном суде Испании (Третья палата по рассмотрению дел спорно-административной юрисдикции).

Такая организация показывает, что органы, осуществляющие юрисдикционную функцию Счетной палаты, так или иначе участвуют в реализации ее контрольных функций, хотя контрольные мероприятия, как уже было указано ранее, не заканчиваются судебными разбирательствами. В 60-70% процентов случаев судебное разбирательство возбуждается по фактам, не связанным с производимыми проверками.

Из всего сказанного вытекает, что Счетная палата Испании имеет две четко разграниченные, независимые и не дублирующие друг друга функции, контрольную и юрисдикционную, которые тем не менее в своей совокупности повышают эффективность Счетной палаты в осуществлении ее конституционных задач по контролю управления государственными средствами, содействуя реализации права испанских граждан добиваться от администрации справедливого, эффективного и результативного управления при строгом соблюдении законности, что является главным атрибутом правового демократического государства, в основу которого заложена забота об общественном благе.

*контрольные мероприятия, как уже было указано ранее, не заканчиваются судебными разбирательствами. В 60-70% процентов случаев судебное разбирательство возбуждается по фактам, не связанным с производимыми проверками.*



# Комитет INTOSAI по профессиональным стандартам

АНЕ ЭЛЬМОСЕ

Консультант Национального управления аудита Дании

Согласно Стратегическому плану INTOSAI (1-ая вежа), целью создания Комитета по профессиональным стандартам является содействие развитию сильных, независимых, многопрофильных органов контроля, являющихся образцом профессионализма и содействующих повсеместному внедрению адекватных и эффективных профессиональных норм. С этой целью руководство Комитета по профессиональным стандартам выдвинуло на 2004-2007 годы следующие стратегические цели.

- Заложить основу для разработки общих рамок для всех профессиональных стандартов INTOSAI и вынести их на обсуждение INCOSAI 2007.
- Провести исследование по нынешнему положению с профессиональными стандартами и другими директивами INTOSAI среди ВОФК на предмет определения, применяются ли они, и существует ли необходимость в новых стандартах.
- Создать подкомитет по аудиту управления и представить проект основных положений на совещании Руководящего совета в 2006 году.
- Наладить сотрудничество с другими внешними организациями, занимающимися разработкой стандартов, с целью обмена знаниями и большей согласованности действий.
- Работать на основе принципов прозрачности и ответственности.

## Общие рамки для всех профессиональных стандартов INTOSAI

Общие рамки профессиональных стандартов предоставят членам INTOSAI и другим заинтересованным организациям общее видение и толкование стандартов и директив INTOSAI. Кроме того, эти рамки призваны привлечь внимание организаций к проблеме профессиональных стандартов, придать больший вес процессу разработки стандартов в INTOSAI.

Общие рамки основываются на всех документах, утвержденных INCOSAI и служащих ориентиром для внедрения профессиональных стандартов в ВОФК.

Эти документы объединяются под общим названием **Международные нормы ВОФК (ISSAI)**.

Документы могут быть сгруппированы в 4 иерархические группы в соответствии с их рангом в INTOSAI:

- **Первый уровень:** Лимская декларация
- **Второй уровень:** Кодексы INTOSAI, содержащие декларации о ценностях и руководящих принципах ежедневной работы аудитора. Примером такого кодекса может служить Этический кодекс INTOSAI. На INCOSAI 2007 также выносится проект Кодекса независимости ВОФК.
- **Третий уровень:** Стандарты аудита INTOSAI, в которых закреплены основные принципы проведения аудиторских проверок.
- **Четвертый уровень:** Исполнительные директивы INTOSAI, включающие специфические рекомендации по различным темам.

Проект рамочного документа был утвержден Руководящим советом INTOSAI на его совещании в ноябре 2006 года. По завершении процесса консультаций среди всех членов INTOSAI этот проект будет выставлен на обсуждение и утверждение INCOSAI 2007. Более подробная информация - на сайте: [www.issai.org](http://www.issai.org)

## Исследование положения с внедрением директив и профессиональных стандартов INTOSAI

Комитет по профессиональным стандартам начал разрабатывать новые задачи на период 2007-2010. Изучение

*Общие рамки профессиональных стандартов предоставят членам INTOSAI и другим заинтересованным организациям общее видение и толкование стандартов и директив INTOSAI.*



положения с внедрением существующих директив и профессиональных стандартов INTOSAI может помочь в идентификации секторов, на которых Комитету следует сконцентрировать свое внимание в ближайшие годы. Поэтому целью этого исследования является получение из организаций как можно более подробной информации по следующим вопросам:

- Применение директив и профессиональных стандартов. Какие директивы и стандарты применяются высшими органами финансового контроля, с указанием источника информации.
- Существенные различия между аудитом государственного и частного секторов в разных странах.
- Будущее развитие директив и профессиональных стандартов. На чем должен концентрировать свое внимание Комитет по профессиональным стандартам в будущем?

#### Подкомитет по аудиту управления

Руководящий совет INTOSAI утвердил создание подкомитета по аудиту управления, под председательством ВОФК Бразилии. Это произошло на 54-ом заседании Руководящего совета 10 ноября 2005 года. Подкомитет был создан со следующим мандатом:

- Распространение исполнительных директив INTOSAI по аудиту управления.
- Разработка стандартов и директив по аудиту управления на основе существующих исполнительных директив INTOSAI по такому аудиту.
- Контроль развития и реформирования государственного сектора и постоянная оценка последствий таких реформ для аудита управления.
- Контроль развития теории, методики и иных исследований в университетах и прочих исследовательских центрах, постоянная оценка их последствий для аудита управления.

Подкомитет по аудиту управления провел свое первое совещание в Бразилии 8 - 9 августа 2006 года.

#### Сотрудничество с другими внешними организациями в разработке стандартов

На заседании руководства Комитета по профессиональным стандартам,

состоявшегося в Вашингтоне в мае 2006 года, члены комитета приняли следующее решение:

*“Директивы INTOSAI должны основываться, предпочтительно, на стандартах, получивших наиболее широкую поддержку в высших органах финансового контроля. При адаптации и использовании стандартов, разработанных в других регулирующих организациях, когда это возможно и целесообразно, Комитет по профессиональным стандартам должен ставить себе целью международную гармонизацию аудита государственного сектора экономики. INTOSAI разработает дополнительное руководство в случае возникновения особой потребности или насущной необходимости в высших органах финансового контроля и будет стремиться к тому, чтобы влиять на содержание международных стандартов с тем, чтобы ВОФК обращали внимание на вопросы, особо интересующие членов INTOSAI”.*

Сотрудничество с другими регулируемыми организациями нашло воплощение, прежде всего, в совместной работе Совета по международным стандартам аудита и страхования (IAASB) Международной бухгалтерской федерации (IFAC) и Подкомитетом по директивам в области финансового аудита (FAS) Комитета INTOSAI по профессиональным стандартам, под председательством ВОФК Швеции. Опубликованный Меморандум о взаимопонимании между Комитетом по профессиональным стандартам INTOSAI и Советом по изначальным стандартам аудита и страхования Международной бухгалтерской федерации был актуализован в 2006 году. В настоящее время Комитет по профессиональным стандартам и Институт внутренних аудиторов (IIA) ведут переговоры о подписании такого же соглашения между IIA и INTOSAI/PSC.

#### Транспарентность и ответственность

Проектом, посвященным разработке принципов транспарентности и ответственности, руководит ВОФК Франции. Цель заключается в том, чтобы установить ряд принципов транспарентности и ответственности ВОФК в призме реализации Стратегического плана INTOSAI на период 2005-2010.

*Сотрудничество с другими регулируемыми организациями нашло воплощение, прежде всего, в совместной работе Совета по международным стандартам аудита и страхования (IAASB) Международной бухгалтерской федерации (IFAC) и Подкомитетом по директивам в области финансового аудита (FAS) Комитета INTOSAI по профессиональным стандартам, под председательством ВОФК Швеции.*



“По мере возможности, информация о ВОФК, с учетом их задачи и законодательных рамок, должна быть своевременной и доступной. Результаты работы ВОФК и трудовые процессы этих организаций должны быть открыты для средств массовой информации и других заинтересованных сторон, приобретая необходимую общественную огласку. INTOSAI может способствовать более широкому применению принципов транспарентности, разработав Кодекс транспарентности для ВОФК и распространяя информацию о наиболее успешной практике в этой сфере”.

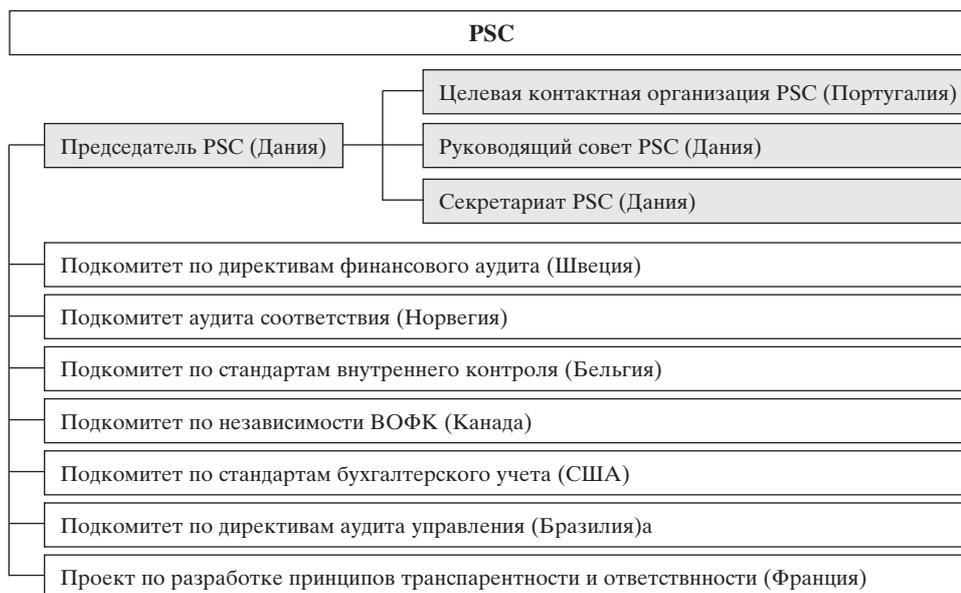
Руководство Комитета по профессиональным стандартам должно обсудить соответствующий проект на своем следующем заседании в апреле 2007 года.

#### Планы на будущее

После проведения исследования руководство Комитета по профессиональным стандартам обсудит проект задачи на период 2006-2010 на следующем заседании в Бахрейне 23-24 апреля 2006 года. Более подробную информацию о работе Комитета, его подкомитетах и проектах, можно найти на сайте: <http://psc.rigsrevisionen.dk/>

*Проектом, посвященным разработке принципов транспарентности и ответственности, руководит ВОФК Франции.*

#### Структура Комитета INTOSAI по профессиональным стандартам



## ВОФК Албании встречает вызов интеграции

ОТДЕЛ МЕТОДИКИ АУДИТА, ОБЩЕСТВЕННЫХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ СВЯЗЕЙ ВОФК АЛБАНИИ

Высшее государственное аудиторское управление Албании было создано в 1925 году. С тех пор его юридический статус подвергался многочисленным изменениям, связанным с усилением и модернизацией этого органа, его адаптацией к современным требованиям.

Высшее государственное аудиторское управление Албании было создано в 1925 году. С тех пор его юридический статус подвергался многочисленным изменениям, связанным с усилением и модернизацией этого органа, его адаптацией к современным требованиям.

Сегодня ВОФК Албании продолжает меняться. Перед Высшим государственным аудиторским управлением стоит сегодня новый вызов: внедрение международных принципов Лимской декларации, стандартов аудита INTOSAI, директив EUROSAI. ВОФК Албании гордится принадлежностью к этим престижным организациям и активно участвует в различных рабочих группах и семинарах Европейской счетной палаты, которая не раз констатировала компетентность и высокие ценности наших аудиторов.

Другим значительным и важным достижением для ВОФК Албании стало сотрудничество с международными аудиторскими организациями и с коллегами из ряда стран. Ее связывают, например, двусторонние соглашения с Высшей счетной палатой Польши, Счетной палатой Российской Федерации, Национальными управлениями аудита Дании и Венгрии.

Работники Высшего государственного аудиторского управления Албании вместе со специалистами Национального управления аудита Великобритании, экспертами представительства Европейского союза в Тиране, подготовили и определили положения проекта CARDS 2004 "Оказание помощи Высшему государственному управлению аудита", в котором закреплены цели и задачи этого проекта, а также находят отражения уже достигнутые результаты двустороннего сотрудничества.

В основу Проекта двустороннего сотрудничества заложен План

стратегического развития на 2005-2008 годы, разработанный при содействии ВОФК Великобритании.

Цель соглашения с британскими и голландскими коллегами заключается в оказании ВОФК Албании братской помощи в ускорении процесса преобразования этой организации и усилении ее управленческих возможностей для проведения эффективного аудита соответствия и законности в рамках процесса постепенной интеграции Албании с Европейским союзом.

Помощь братских организаций, как механизм оказания помощи странам-кандидатам в выполнении ими требований для вступления в ЕС, включает прохождение практики в течение 20 месяцев одним или несколькими специалистами страны-кандидата для изучения законодательства и стандартов Европейского союза в одной из стран ЕС.

Этот проект не только расширяет знания молодых аудиторов, но и способствует продвижению вперед самих организаций, ускорению реформ, выполнению целей, которые закреплены двусторонними соглашениями о сотрудничестве.

Проект сотрудничества с коллегами из западноевропейских стран позволит Высшему государственному аудиторскому управлению Албании внедрить стандарты внешнего аудита INTOSAI и преодолеть практические испытания на пути вступления Албании в ЕС. Приоритетом сотрудничества является оказание помощи в разработке процедур, операций, законодательных и коммуникационных аспектов деятельности ВОФК в целях наиболее эффективного и результативного использования государственных ресурсов.

*Другим значительным и важным достижением для ВОФК Албании стало сотрудничество с международными аудиторскими организациями и с коллегами из ряда стран. Ее связывают, например, двусторонние соглашения с Высшей счетной палатой Польши, Счетной палатой Российской Федерации, Национальными управлениями аудита Дании и Венгрии.*



*В основу Проекта двустороннего сотрудничества заложен План стратегического развития на 2005-2008 годы, разработанный при содействии ВОФК Великобритании.*

# Проверка Федерального управления аудита Швейцарии прошла успешно

ВОФК ГЕРМАНИИ

Результаты проверки, которую провела Счетная палата Германии, Bundesrechnungshof, в Федеральном управлении аудита Швейцарии, подтверждают высокий профессионализм, производительность и объективность этой организации. Германские специалисты выдали своим швейцарским коллегам ряд рекомендации по вопросам выбора тем аудиторских проверок, задач аудиторов, контроля государственных организаций, работающих по принципу возврата средств, а также по проблеме поддержки и консультирования законодательной власти.

Нас часто спрашивают, кто должен проводить аудит аудитора. Федеральное управление аудита Швейцарии (SFAO) ставило этот вопрос еще в 2000 году. Летом 2004 года Совместный финансовый комитет обеих палат парламента Швейцарии принял решение об аудите Управления коллегами из ВОФК Германии. Такие проверки настоятельно рекомендует INTOSAI. Цель заключалась в том, чтобы проверить, насколько эффективно и профессионально SFAO выполняет возложенные на организацию обязанности и являются ли достаточными ресурсы, ассигнованные на внутренний аудит. В то же время Федеральное управление аудита Швейцарии ожидало также получить техническое заключение по своим процессам планирования и организации труда, по использованию ресурсов и управлению знаниями. Организация также нуждалась в выявлении возможных недостатков в работе, сфер, где возможно применение лучшей практики. Общая оценка эффективности аудита финансовой сферы и механизмов финансового контроля Швейцарии на федеральном и других административных уровнях в проверку не входило. Руководство проверкой взял на себя Председатель ВОФК Германии.

Счетная палата Германии составила заключение о деятельности SFAO. Согласно заключению Счетной палаты Германии, ВОФК Швейцарии представляет собой эффективный инструмент внешнего аудита Федерального правительства и успешно выполняет функции, возложенные на нее законом. Немецкие специалисты установили, что значительная часть ресурсов SFAO предназначена на

проведение обязательных аудиторских проверок национальных и международных организаций. Было рекомендовано ограничить эти ассигнования с тем, чтобы Федеральное управление имело большую маржу для решения новых задач. При этом штат Федерального управления был признан достаточным, причем в отличие от многих других организаций здесь большую часть работников составляют аудиторы, а административный персонал сведен до необходимого минимума. О высокой производительности труда в SFAO свидетельствует большое число проведенных контрольных мероприятий при небольшом штате сотрудников.

Аудиторы из Счетной палаты Германии подтвердили, что профессиональные компетенции аудиторов SFAO, их объективность и внимательность способствуют тому, что эта организация пользуется заслуженной репутацией у подконтрольных организаций и тех представителей законодательной власти, которым предназначаются заключения Федерального управления в части надежности, объективности и полноты выводов и рекомендаций.

ВОФК Германии рекомендует своим швейцарским коллегам разработать методику отбора тем для аудита на основе анализа рисков, связанных с аудируемыми организациями и операциями, которые проводятся в государственном секторе. С точки зрения германских аудиторов, более четкая система выбора тем для аудита придаст больший вес результатам контрольной деятельности SFAO.

В конечном итоге специалисты Счетной палаты Германии пришли к выводу о том, что потребности швейцарского

*Нас часто спрашивают, кто должен проводить аудит аудитора.*

*Согласно заключению Счетной палаты Германии, ВОФК Швейцарии представляет собой эффективный инструмент внешнего аудита Федерального правительства и успешно выполняет функции, возложенные на нее законом.*



Правительства, Парламента и других субъектов государственного сектора экономики выходят за пределы заключений, выдаваемых по результатам аудиторских проверок ex post. По мнению ВОФК Германии советы Федерального управления аудита, касающиеся финансовых рисков и возможностей сбережения государственных средств, могут оказаться очень полезными швейцарской администрации для принятия правильных решений. Однако, для того чтобы Федеральное управление могло выполнять эту функцию поддержки, необходимо заключить соглашение, по которому часть персонала ВОФК сможет, в необходимый момент, использоваться для важных исследований в этой области. Необходимо также создать условия для сочетания функций независимого консультирования с юридическим статусом SFAO. Существенным условием является

эффективное обеспечение независимости ВОФК в условиях меняющихся требований и функций этой организации. В случае усиления консультирующего звена в работе SFAO, независимость этой организации приобретет еще большее значение, чем в настоящее время.

По итогам проверки, проведенной коллегами из Счетной палаты Германии, Федеральное управление аудита Швейцарии перенаправило свою деятельность на взаимосвязанные проблемы для усиления той поддержки, которую эта организация призвана оказывать законодателям. Благодаря этому будут расширены возможности ВОФК по консультированию Парламента.

Краткая версия заключения ВОФК Германии по итогам проверки, проведенной в Федеральном управлении аудита Швейцарии, размещена на сайте управления: [www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch).

*По итогам проверки, проведенной коллегами из Счетной палаты Германии, Федеральное управление аудита Швейцарии перенаправило свою деятельность на взаимосвязанные проблемы для усиления той поддержки, которую эта организация призвана оказывать законодателям.*

## Приоритеты Государственного управления аудита Латвии в 2006 году: обучение персонала и набор новых специалистов



93

### ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ АУДИТА ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Независимый высший коллегиальный орган финансового контроля Латвии, Государственное управление аудита, призван контролировать государственные финансы в интересах граждан путем проведения финансового аудита, аудита результативности и аудита законности.

Наша цель заключается в том, чтобы стимулировать эффективное и законное использование бюджетных средств (средств налогоплательщиков), совершенствование финансового управления и системы ответственности за использование фондов, усиление процесса принятия решений и обеспечение транспарентности государственного сектора экономики.

Мы стремимся помогать Государству разумно расходовать средства и управлять своими операциями.

В своей деятельности Государственное управление аудита Латвии

руководствуется такими ценностями, как ответственность, гласность и нацеленность на развитие.

ВОФК Латвии постепенно превращается в современную, высокоэффективную организацию с четким пониманием своей роли в обществе и результатов, которые она может обеспечить в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

Последние два года в жизни организации были полны перемен и преобразований. С целью существенного повышения качества услуг, предоставляемых

*В своей деятельности Государственное управление аудита Латвии руководствуется такими ценностями, как ответственность, гласность и нацеленность на развитие.*

Государственным управлением, превращения ее в профессиональный высший орган финансового контроля, действующий в соответствии с международными нормами аудита и пользующегося доверием и уважением общества, было необходимо, прежде всего, определить, на какие направления деятельности организации следовало обратить особое внимание.

В начале 2006 года был принят План стратегического развития Государственного управления аудита на четырехлетний период. План строится на основе целей и результатов, которые нам предстоит достигнуть за эти годы. Он включает три главных стратегических направления развития:

- Укрепление роли Государственного управления аудита как органа внешнего аудита.
- Обеспечение устойчивого развития Государственного управления аудита.
- Планирование ресурсов Государственного управления аудита.

Главным фактором в системе государственного аудита является человеческий фактор: те специалисты, которые проводят аудиторские проверки и формулируют рекомендации для преодоления выявленных недостатков. По этой причине был принят Стратегический план по кадрам организации на 2006-2009 годы, который должен обеспечить приток в Государственное управление мотивированных и хорошо подготовленных компетентных специалистов, способных своевременно и в надлежащей форме выполнять задачи, ведущие к достижению стратегических целей, поставленных перед организацией. При этом заработная плата специалистов должна быть привязана к качеству и объему осуществляемых ими работ, к возможности их самостоятельного развития, приобретения новых навыков и компетенций.

Государственное управление аудита Латвии обозначило два главных направления в развитии своих людских ресурсов: планирование и управление кадрами, с одной стороны, и стимулирование профессионального роста и развития работников организации, с другой.

На 2006 год было запланировано осуществление 48 контрольных мероприятий с фиксированным сроком,

из которых 39 были завершены в предусмотренный срок при адекватном качестве исполнения. Остальные мероприятия были перенесены на 2007 год.

При этом План стратегического развития тоже претерпел определенные изменения, включил в себя новые задачи в части развития кадров. Так, например, Государственное управление ставит перед собой долгосрочную задачу привлечь на работу специалистов, из которых, по меньшей мере, 80% будут иметь годовой показатель производительности на уровне А или В.

#### Квалифицированные специалисты для Государственного управления аудита

*Как отбирается персонал*

Главным активом ВОФК являются его кадры. Поэтому необходимо обеспечить адекватный, объективный и качественный отбор специалистов, отвечающий потребностям и задачам Государственного управления аудита. Процедура, разработанная Государственным управлением, основана на фундаментальных принципах организации отбора кадров, позволяющих гарантировать вербовку хорошо подготовленных и компетентных сотрудников.

Вот какие принципы характеризуют принятую в организации процедуру отбора кадров:

- учет компетенций, необходимых в работе управления;
- своевременность;
- объективность;
- качество;
- гласность и четкость;
- применение унифицированных формуляров, критериев и правил отбора;
- публичность и доступность информации.

Отдел кадров постоянно выявляет возникающие вакансии и информирует Главного аудитора о существующих или будущих потребностях в персонале. В соответствии с этой информацией, Отдел кадров в сотрудничестве с начальником соответствующего департамента и при участии Главного аудитора анализирует каждую вакансию в отдельности, определяя:

*На 2006 год было запланировано осуществление 48 контрольных мероприятий с фиксированным сроком, из которых 39 были завершены в предусмотренный срок при адекватном качестве исполнения. Остальные мероприятия были перенесены на 2007 год.*

*Согласованная работа Отдела кадров и начальников департаментов позволяет с точностью определять компетенции и критерии, которые необходимо учитывать при отборе кандидатов на замещение вакантных должностей.*



- действительно ли данное рабочее место необходимо организации или можно решить вопрос расширением функциональных обязанностей других работников;

- какова специфика обязанностей и ответственности работника, которому предстоит занять вакантное место, какой объем работ ему предстоит выполнять и иные требования к кандидатам;

- каковы профессиональные компетенции, которыми должны обладать кандидаты на замещение вакансии.

По результатам проведенного анализа Отдел кадров выдает требования по квалификации и критериям отбора кандидатов (компетенции).

Согласованная работа Отдела кадров и начальников департаментов позволяет с точностью определять компетенции и критерии, которые необходимо учитывать при отборе кандидатов на замещение вакантных должностей. Это значительно упрощает поиск нужного специалиста, позволяет экономить время и ресурсы.

В процессе отбора могут использоваться различные средства: объявления в сети Интранет, на веб-сайте организации и в средствах массовой информации, объявления в учебных заведениях и профессиональных организациях, либо поиск кандидатур в базах данных компаний по трудоустройству. По нашему опыту, в настоящее время самым эффективным способом привлечения специалистов является публикация вакансий в сети Интернет и в прессе.

Одной из мер, которые предусматривается внедрить в будущем, является использование внутренних баз данных служащих организации, которые могут помочь в поиске кандидатов в короткий срок.

Для того, чтобы участвовать в конкурсе на замещение вакантного места в Государственном управлении аудита Латвии необходимо направить в организацию соответствующий запрос. Мы разработали формуляр такого запроса, включающий всю необходимую информацию для того, чтобы Комиссия по сертификации могла правильно оценить возможности кандидата, используя унифицированную систему анализа.

Комиссия по сертификации отбирает кандидатов по представленным

документам и приглашает их на собеседование. По некоторым вакансиям Комиссия по сертификации уполномочена организовать экзамены (на основе тестов и практических заданий). При необходимости, Отдел кадров может проверить отзывы о кандидатах, представленные их прежними работодателями. Проверка отзывов - весьма эффективное средство для того, чтобы оценить трудовые достижения кандидата, так как получаемая из этих источников информация, как правило, объективна и достоверна. Принимая во внимание ограниченность ресурсов латвийского рынка труда, предприниматели, как правило, не заинтересованы в том, чтобы выдавать недостоверную информацию о своих бывших сотрудниках, ибо это может негативно отразиться на репутации предприятия.

В течение года Государственное управление аудита планирует и проводит, как минимум, два крупных отбора кандидатов на аудиторские должности: весной и осенью. Результатом таких отборов, является вербовка только что закончивших высшие учебные заведения и весьма высоко мотивированных молодых специалистов, стремящихся сделать карьеру в области аудита. В 2006 году Государственное управление завербовало 67 специалистов, среди которых было также немало выходцев из частного сектора с определенным опытом аудиторской деятельности. Это способствовало росту производительности труда и трудоотдачи.

После проведения собеседования, приняв решение по поводу подходящего кандидата и обосновав это решение, Комиссии по сертификации доводит свое решение до Главного аудитора. На этом основании Главный аудитор подписывает контракт с кандидатом, определяя продолжительность испытательного периода.

#### *Организация испытательного периода*

Для того, чтобы обеспечить удачный профессиональный старт новых сотрудников, а также оценить адекватность своего выбора, Государственное управление аудита разработало и внедрило "Процедуру по организации испытательного периода для новых сотрудников организации".

*В 2006 году Государственное управление завербовало 67 специалистов, среди которых было также немало выходцев из частного сектора с определенным опытом аудиторской деятельности. Это способствовало росту производительности труда и трудоотдачи.*



*Производительность труда нового специалиста оценивается путем заполнения специального формуляра.*

Для достижения этой цели непосредственный начальник только что принятого нового сотрудника обязан действовать согласно четко определенному сценарию:

- давать служащему ясные и понятные для него задания;
- выслушивать его мнение в ходе регулярных личных бесед;
- добиваться того, чтобы служащий проникся сознанием важности исполняемой им работы и своего вклада в достижение общих целей.

В течение всего испытательного срока производится мониторинг и оценка производительности нового специалиста. Производительность труда нового специалиста оценивается путем заполнения специального формуляра. Задачи работника в течение испытательного периода должны быть связаны с задачами всего структурного подразделения и департамента с учетом специфики конкретного рабочего места.

В течение первого года новый работник может пользоваться поддержкой своего наставника, который должен давать ему рекомендации и оказывать профессиональную помощь. Наставничество - добровольная функция, но для ее осуществления необходимо выполнение ряда требований:

- наставник должен обладать опытом работы в Государственном управлении не менее шести месяцев;

- наставник должен занимать должность, равную или более высокую должности нового работника.

Обучение и поддержка молодых специалистов в ходе испытательного периода:

В течение испытательного периода Отдел кадров предоставляет новому работнику все условия для того, чтобы он мог как можно более эффективно выполнять свои обязанности. Отдел кадров оказывает в этом поддержку непосредственному начальнику и курирует организацию испытательного периода, обеспечивая составление необходимой документации и организуя обучение специалиста.

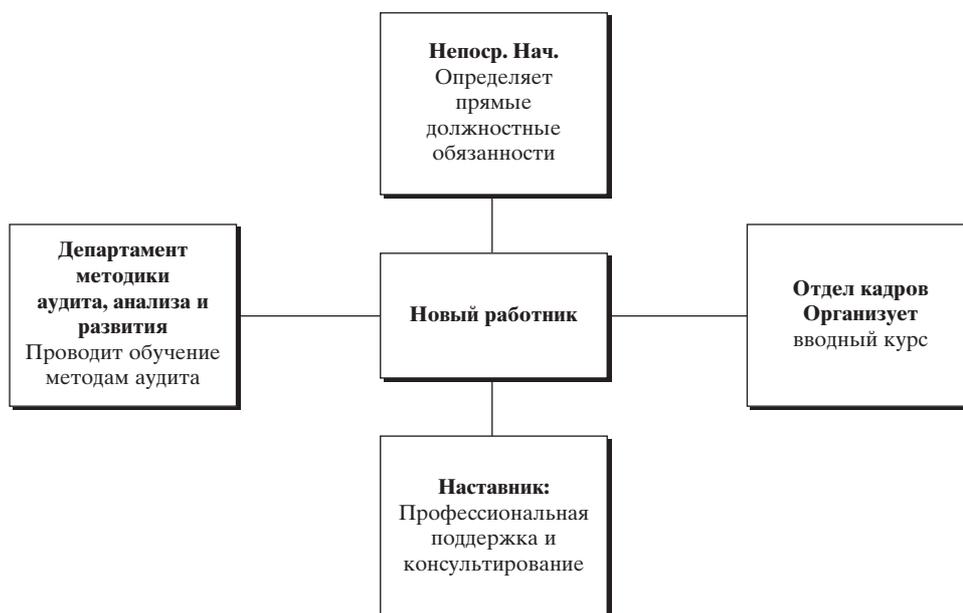
В зависимости от результатов выполнения поставленной перед ним задачи и от оценки, отраженной в формуляре производительности нового работника, принимается решение о том, подходит ли работник для занимаемой им должности, или трудовые отношения с ним следует расторгнуть.

Преодолев испытательный срок, работник под руководством своего прямого начальника приступает к выполнению своих индивидуальных задач на год.

#### Определение индивидуальных задач

Для того, чтобы Государственное управление аудита могло эффективно добиваться одной из своих главных целей: достижения доверия и уважения

*Индивидуальные задачи должны постоянно обновляться. Служащий и его непосредственный начальник обязаны пересматривать их, как минимум, раз в полгода.*



общества, подконтрольной администрации и международных организаций благодаря высокому качеству и эффективности предоставляемых услуг, перед каждым служащим Управления ставятся индивидуальные цели и задачи на год.

Индивидуальные задачи каждого служащего определяются уже на следующий день после окончания его испытательного срока. Таким образом, Государственное управление обеспечивает преемственность рабочего места, переходя от временных задач испытательного периода к постоянным. Задачи, которые ставятся перед работником являются главным критерием оценки работников в конце года. Наличие конкретных задач упрощает задачу достижения предварительного соглашения с работником по критериям оценки его труда на основе поставленных целей.

Индивидуальные задачи каждого работника разрабатываются с учетом его функциональных обязанностей, профессиональных компетенций и соответствия поставленных задач общим задачам структурного подразделения. Также учитываются планы обучения и продвижения по службе с целью обеспечить максимальное качество. Тем не менее, при планировании индивидуальных задач наибольшее внимание уделяется не столько трудозатратам, сколько результатам труда.

Для того чтобы работник и его непосредственный начальник могли как можно быстрее разработать индивидуальные задачи, они должны придерживаться основного принципа методики EMROT, по которой эти задачи должны отвечать требованиям конкретности, исчислимости, реалистичности и ориентированности на результаты, и иметь четкие сроки выполнения.

Индивидуальные задачи должны постоянно обновляться. Служащий и его непосредственный начальник обязаны пересматривать их, как минимум, раз в полгода. Пересмотр задач может производиться и чаще, в случае важных изменений в условиях труда или в связи с личными обстоятельствами.

### Оценка труда работников

Государственное управление аудита может работать эффективно только в

том случае, если результаты труда его работников подвергаются периодической объективной оценке. Для этого в организации внедрена система оценки труда работников, помогающая оценивать их компетенции и стимулировать приобретение новых. В 2006 году Государственное управление аудита Латвии поставило перед собой задачу расширения знаний директоров отделов в области управления и развития трудовых ресурсов, и в области оценки качества аудиторских проверок.

Оценка результатов труда работников связана с задачей стимулирования их к повышению своей квалификации, что, в конечном итоге, отражается на результатах работы всей организации в целом. Процесс оценки основан на заранее поставленных задачах, выполнение которых в течение определенного периода времени должно соответствовать установленным критериям качества.

Оценка производительности труда работника должна отвечать единой внутренней логике и унифицированным критериям.

В Государственном управлении аудита Латвии оценивают результаты труда всех работников, за исключением членов Руководящего совета, служащих, находящихся в непосредственном подчинении Главного аудитора, и лиц, занимающихся физическим трудом.

Существует два вида оценки: постоянная оценка в течение всего года и оценка конечных результатов в конце года. Среди аспектов, учитываемых при оценке, можно выделить следующие:

- подготовка;
- опыт;
- профессиональная компетентность и интеллектуальное усилие;
- коммуникативность;
- планирование и организация труда;
- личностные качества;
- творческий подход и стратегическое мышление;
- руководящие способности.

По каждому из этих аспектов определены конкретные критерии оценки с учетом специфики рабочего места. В зависимости от оценки служащие делятся на четыре категории: **A**, **B**, **C** и **D**. **A**: превышает предъявляемые требования; **B**: адекватно выполняет свои обязанности;

*Функции независимых экспертов включают подготовку и проведение структурированного интервью с каждым работником, а также анализ результатов теоретического экзамена и практического задания.*



**С:** частично отвечает предъявляемым требованиям; **Д:** не отвечает предъявляемым требованиям.

Процесс оценки работников в Государственном управлении аудита Латвии:



Для оценки производительности работника в течение года используется метод самооценки по категориям, после чего непосредственный начальник должен оценить правильность самооценки работника и, в ходе совместного обсуждения, внести необходимую информацию в формуляр оценки.

Окончательно формуляр утверждается начальником департамента и Главным аудитором. Для окончательной оценки в конце года, помимо результатов оценки, производившейся в течение всего года, работник должен пройти экзамен, состоящий из проверки знаний и практического задания.

В целях обеспечения беспристрастности оценки и необходимой гласности к окончательной оценке привлекаются независимые эксперты. Функции независимых экспертов включают подготовку и проведение структурированного интервью с каждым работником, а также анализ результатов теоретического экзамена и практического задания. В зависимости от результатов окончательной оценки Главный аудитор в качестве меры стимулирования может перевести работника на более высокую должность, повысить его заработную плату или предоставить ему дополнительный отпуск до пяти рабочих дней.

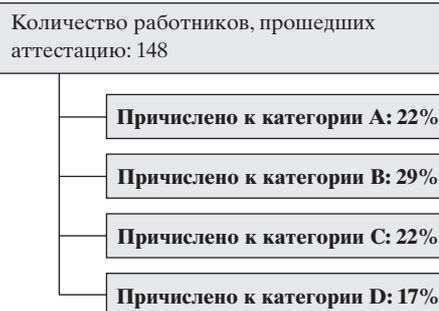
Если по своим результатам один из работников оказывается причисленным к категории **Д**, Главный аудитор может принять решение о разработке специального плана действий по повышению его квалификации, включая теоретическое и практическое обучение, а также об изменении его должностных обязанностей непосредственным начальником, чтобы

обеспечить соответствие профессиональной квалификации выполняемым задачам. Если работник был отнесен к категории **Д** дважды подряд по результатам любых оценочных мероприятий и план действий по повышению его

квалификации не был выполнен Главный аудитор может принять решение о понижении такого работника в должности или расторгнуть с ним трудовые отношения.

В последнее время в Государственном управлении аудита Латвии отмечается активная ротация персонала. Причина этого явления - регулярная оценка производительности работников организации и высокий уровень требований к их компетенциям и квалификации. В результате этого процесса повысилась производительность труда всего Управления в целом.

Результаты оценки производительности труда работников Государственного управления в 2006 году:



#### Обучение служащих и повышение их квалификации

Государственное управление аудита Латвии, основываясь на задачах структурных подразделений и индивидуальных задачах работников, разрабатывает индивидуальные планы повышения квалификации. В короткий промежуток времени была проведена широкомасштабная кампания по подготовке специалистов ВОФК в рамках проекта обмена опытом с

*Отдел кадров пересматривает и обновляет программы обучения в зависимости от результатов конечной оценки производительности каждого работника.*



участием экспертов из частного сектора и работников самого Государственного управления. В 2006 году Управление вложило в подготовку своих служащих 84.500 латов (120.700 евро), то есть, приблизительно, 450 латов (643 евро) на каждого служащего.

Цель подготовки - повышение качества труда, эффективности и профессионализма Государственного аудиторского управления, стимулирование работников, обеспечение рационального использования ресурсов.

Вот основные принципы организации обучения:

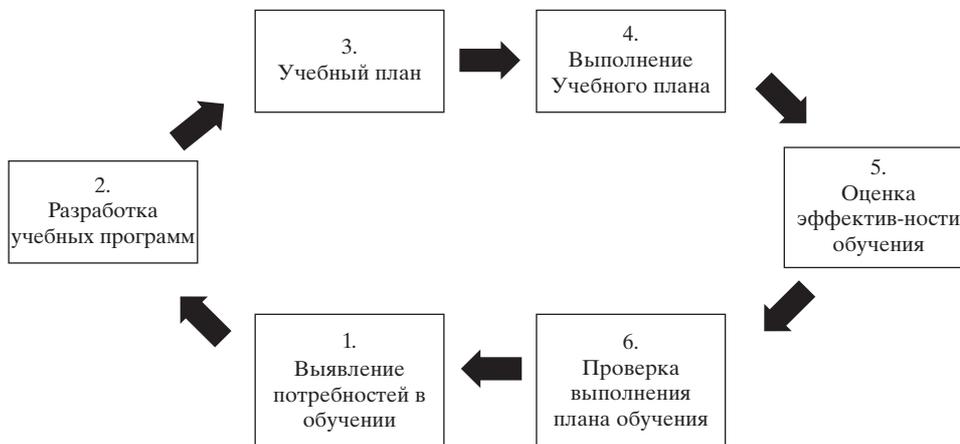
- систематическое планирование;
- актуальность и своевременность;
- официальное признание компетенций;
- целесообразность;
- наличие необходимых учебных ресурсов;
- индивидуальный подход;
- принцип личного продвижение каждого работника в соответствии с философией предприятия;

стратегического развития, актуальных задач организации, возможностей работников и их личных потребностей в профессиональном росте. Программы обучения персонала отвечают единому плану повышения квалификации работников Государственного управления аудита и единой организационной структуре образования в Управлении. В этих программах находят отражение основные темы, которыми работники организации должны овладеть с указанием количества учебных часов в год, которые каждый работник должен посвятить учебе. Отдел кадров пересматривает и обновляет программы обучения в зависимости от результатов конечной оценки производительности каждого работника.

Основываясь на потребностях персонала Отдел кадров, разрабатывает план обучения на следующих год. Темы обучения группируются по следующим направлениям: аудит, поддержка контрольных мероприятий, личностное развитие, наука управления, информатика, иностранные языки и прочее.

Цикл обучения персонала ВОФК Латвии:

*Учебные планы проходят проверку на соответствие приоритетам ВОФК.*



- особое внимание к молодым специалистам;
- поддержка непосредственных начальников и начальников структурных подразделений;
- взаимопомощь и сотрудничество работников;
- обсуждение итогов.

Обучение проводится с учетом приоритетов и целей Плана

Обучение проводится с привлечением внешних экспертов (преподавателей) и собственными силами (с участием персонала Государственного управления аудита). Кроме этого существуют курсы, реализуемые в рамках международных проектов с участием экспертов и консультантов из других стран в сотрудничестве с персоналом ВОФК. Пройдя курс обучения работник, в течение трех дней, обязан направить копию полученного диплома в Отдел



кадров для регистрации и занесения в его личное дело. Отдел кадров заносит все сведения о пройденных курсах в электронные карточки персонала. По данным этого электронного архива, в 2006 году аудиторы ВОФК Латвии тратили на обучение в среднем 110 часов, вспомогательный персонал - 46 часов.

Учебные планы проходят проверку на соответствие приоритетам ВОФК. После реализации очередного учебного плана Отдел кадров проводит такую проверку по следующим критериям:

- качество подготовки;
- соответствие преподавательского состава общим и специальным требованиям;
- изменение в квалификации служащих;
- влияние обучения на производственные результаты служащих;

- эффективность действия системы стимулирования служащих;
- активность служащих в ходе обучения;
- эффективность затрат на обучение;
- эффективность системы обмена опытом и информацией.

В 2006 году процесс отбора кандидатов, обучения служащих Управления и их производственные показатели заметно улучшились. Повысился индивидуальный вклад каждого работника в результаты деятельности ВОФК в целом. Поэтому 2007 разработка и реализация программ обучения для аудиторов и руководителей остается в числе основных приоритетов Государственного управления аудита Латвии.



100

## Счетная палата Республики Молдова: гарант государственной ответственности

ГЕОРГЕ КОЖОКАРУ

Член Счетной палаты

В настоящей статье дается общее описание основных направлений развития Счетной палаты Республики Молдова, и приводятся некоторые важные соображения по поводу отношений между Парламентом страны и Счетной палатой, стремящейся превратиться в высокоэффективный орган финансового контроля.

Современное общество основано на контроле и равновесии. Эти два фактора присутствуют в следующих областях:

- **Законодательная власть.** Парламент нуждается в эффективной системе внешнего аудита, позволяющей контролировать выполнение правительством государственного бюджета, соблюдение принципов отчетности, наличие внутреннего контроля, соблюдение законов.
- **Исполнительная власть.** Правительству необходима система финансового контроля для проверки выполнения бюджета всеми

организациями государственного сектора и соблюдение ими принципов отчетности.

- **Экономика.** Государство должно разработать и добиться выполнения ряда мер по поддержанию нормального функционирования рыночной экономики, по защите доходных статей государственного бюджета.
- **Судопроизводство.** Государству необходимы судебные органы и органы защиты правопорядка, действующие независимо и эффективно.

Отсюда вытекает, *законодательной власти необходимы органы,*

помогающие ей контролировать исполнительную власть в части выполнения администрацией решений представительных органов в соответствии с установленными целями. Законодатели также должны иметь возможность требовать ответственности администрации за допущенные отклонения и нарушения. Одним из важнейших органов такого контроля является ВОФК.

Важность результативного парламентского контроля и эффективно работающего высшего органа финансового контроля была подчеркнута в соглашении между Европейским союзом и Молдовой, на котором основывается будущая программа экономической помощи нашей стране, в качестве принципа и условия такой помощи.

Лимская декларация INTOSAI 1977 года заложила прочный фундамент деятельности ВОФК в том, что касается функций, целей и задач этого контрольного органа. В соответствии с данной Декларацией, основным условием нормального функционирования ВОФК является наличие достаточных законодательных рамок, гарантирующих независимость контрольного органа от исполнительной и законодательной власти. Такая независимость является общепризнанным условием доверия к результатам деятельности ВОФК.

#### В обязанности ВОФК входит:

- выполнение функции независимого контроля экономической и управленческой информации, а также контроля экономических показателей, законности, результативности и эффективности действий всех элементов, составляющих цепочку управления в Государстве: организация - Министерство - Правительство - Парламент;
- стимулирование прозрачности, ответственности и интегрированного характера управления и финансов государственной администрации;
- применение четко разработанных систем и процедур мониторинга для продвижения мер по исправлению выявленных недостатков подконтрольными организациями, Правительством и Парламентом на основе результатов и рекомендаций по результатам аудиторских проверок.

**Счетная палата Республики Молдова** была основана в 1994 году. До этого момента Счетная палата была типичным органом финансового контроля Восточной Европы, который осуществлял контроль выполнения и проводил индивидуальные операции с целью наказания нарушителей. В 2006 году был принят Стратегический план развития с целью преобразования Счетной палаты в современный и эффективный орган финансового контроля, основывающийся на общепринятых международных нормах и лучшей европейской практике. Ряд доноров оказали поддержку Счетной палате, в том числе консультациями и рекомендациями, чтобы направить эту организацию по правильному пути. В соответствии со Стратегическим планом развития Государственное управление аудита Швеции станет институциональным партнером Счетной палаты Молдовы и будет оказывать нам профессиональную помощь в ключевых вопросах деятельности. Дополнительно предусматривается учреждение попечительского фонда во Всемирном банке для целей финансирования. Значительную часть проекта составляет новый Закон о Счетной палате, который должен заложить основы модернизации этого органа внешнего финансового контроля.

Вот основные **стратегические вопросы**, которые должен решить Парламент страны в ближайшем будущем:

- гарантировать достаточность юридических рамок, регулирующих деятельность Счетной палаты для

*Важность результативного парламентского контроля и эффективно работающего высшего органа финансового контроля была подчеркнута в соглашении между Европейским союзом и Молдовой, на котором основывается будущая программа экономической помощи нашей стране, в качестве принципа и условия такой помощи.*



создания наилучших условий выполнения Палатой своей роли внешнего аудитора;

- обеспечить более тесное взаимодействие между Парламентом и Счетной палатой с целью поиска более эффективных мер поддержки последней во всем, что касается привлечения к ответственности представителей администрации, допускающих нарушения бюджетной дисциплины;

- способствовать диалогу между Парламентом и Правительством в рассмотрении итогов управленческой деятельности согласно заключениям, выдаваемым Счетной палатой.

Парламент и Счетная палата должны взять на себя целый ряд важных обязательств.

**Парламент обязан** всемерно расширять свои рабочие контакты со Счетной палатой в рамках контроля деятельности администрации. В частности, Парламенту предстоит:

- Создать парламентскую комиссию для контроля финансового положения ВОФК (исключая вмешательство исполнительной власти) и пересмотра ее деятельности (не беря на себя прямое руководство). Обеспечить внешний аудит самой Счетной палаты в соответствии с применимыми нормами.

- Разработать четкие указания по типам аудиторских заключений, которые должны будут подаваться Счетной палатой, считаясь с мнением последней.

- Держать Счетную палату в курсе тех тем, которые представляют наибольший интерес для законодателей в каждый конкретный момент, включая темы аудиторских проверок, оставляя за ВОФК право принимать окончательное решение о приоритетах своей контрольной деятельности.

- Для использования заключений Счетной палаты очень важно установить процедуры предоставления

необходимых индивидуальных консультаций членам парламентских комиссий.

- Добиться своевременного ознакомления соответствующих парламентских комиссий с заключениями Счетной палаты по интересующим их вопросам.

В свою очередь, от **Счетной палаты** потребуется:

- Редактировать свои заключения в ясной, четкой, объективной форме, основываясь на фактах и не допуская политических деклараций.

- Уделять необходимое (но не исключительное) внимание интересам законодателей при определении приоритетов аудиторской деятельности.

- Составлять свои заключения таким образом, чтобы они содействовали совершенствованию и развитию системы управления и контроля государственных финансов в соответствии с международными соглашениями.

- Руководствоваться четкими критериями при передаче в Парламент своих отчетов, передавая только те отчеты, которые могут представлять интерес для законодателя. Причина передачи того или иного отчета на рассмотрение Парламента должно быть обосновано в ясной форме.

- Активно и методично отслеживать результаты аудиторских проверок и информировать Парламент о любых недочетах в важных вопросах.

Четкие правила взаимодействия между Парламентом и Счетной палатой будут способствовать усилению контрольных функций законодательной власти, дальнейшему совершенствованию системы контроля государственной администрации и успешному выполнению бюджета и основных направлений развития Республики Молдова.

*В 2006 году был принят Стратегический план развития с целью преобразования Счетной палаты в современный и эффективный орган финансового контроля, основывающийся на общепринятых международных нормах и лучшей европейской практике.*



# Опыт и знания, полученные в ходе аудита бюджетных программ Словацкой республики

МАРИАН ПАЛКОВИЧ

ЮЛИУС ТУШ

Высшее управление государственного аудита Словацкой республики

Словацкая республика с недавнего времени входит в число стран, применяющих программный метод планирования государственного бюджета. Такой метод усиливает планирование, обеспечивает стратегическое управление государственным сектором экономики. Переход на программный метод представляет собой общую тенденцию в большинстве развитых стран, которая постепенно распространяется на всю территорию ОЭСР.

Программное планирование позволяет связывать приоритеты правительства с бюджетными расходами, улучшает процесс принятия решений. Вместе с тем оно также повышает ответственность государственных менеджеров перед населением за выполнение отдельных статей бюджета, так как эти статьи более четко увязываются с целями инвестиций и позволяют оценивать их эффективность по конечному результату.

Уже в начале 90-ых годов Министерство экономики Словацкой республики приступило к внедрению программного метода. Новая система планирования, направленная на результат, стала одной из главных задач реформы государственных финансов, предпринятой в нашей стране при существенной поддержке Всемирного банка.

Методика программного планирования бюджета была отработана и существенно улучшена в ходе пилотного проекта 2001-2003 годов. Программы стали учитываться, начиная с 2002 года. На этом этапе ставилась задача, основываясь на приобретенном опыте и знаниях, сократить число проектов, апробируемых непосредственно правительством, интегрировать в бюджетные программы средства из Структурных фондов, Фондов выравнивания и других фондов Европейского союза. Наконец, в 2004 году практически весь бюджет был разработан с применением

программного подхода (около 90% расходов). В тот год Законом о правилах планирования государственного бюджета была закреплена обязанность органов государственной администрации закладывать в проекты своих бюджетов цели и задачи соответствующих программ. Министерство экономики распространило методическое пособие, регулирующее процедуры, которым должны следовать менеджеры государственных предприятий и организаций. В пособии содержатся рекомендации по подготовке, применению, контролю и оценке результатов в течение всего бюджетного цикла. Министерство экономики также опубликовало более подробное пособие с разбором конкретных примеров правильного и неправильного планирования целей и задач, а также количественных показателей бюджета.

В качестве электронной поддержки бюджетного процесса была внедрена единая Информационная система планирования государственного бюджета. Эта система, разработанная Казначейством, призвана гарантировать выполнение бюджета государственными структурами и поддерживает управление клиентскими счетами, проведение платежей и управление государственным долгом. Система начала действовать 1 января 2006 года. С этого момента все платежи стали осуществляться в соответствии с бюджетными программами.

*Программное планирование позволяет связывать приоритеты правительства с бюджетными расходами, улучшает процесс принятия решений.*



103

В 2006 году Высшее управление государственного аудита Словацкой республики провело аудит 18 отделов, отвечавших за управление конкретных статей бюджета с целью проверки выполнения принципов программного подхода и выявить неиспользуемые резервы этого метода. Аудиторы ставили себе целью оценку структуры программ, реальность поставленных целей и задач и их выполнение, а также соответствие установленным количественным показателям.

Окончательного улучшения использования государственных фондов благодаря использованию программного метода можно добиться лишь в долгосрочной перспективе. Поэтому, на данной фазе аудиторского контроля, мы уделяли главное внимание выполнению процедурных норм при составлении, выполнении и оценке результатов программ в 2005 году и, в части касающейся, также в 2004 и 2006.

Аудиторы должны были принимать в расчет, уже на самой ранней стадии планирования своих проверок, следующие основные принципы аудита бюджетных программ:

- замена традиционного аудита ресурсов на аудит результатов;
- проверка не финансовых результатов;
- проверка результатов и показателей, используемых для количественной оценки деятельности организации;
- проверка соответствия указанных в отчете количественных показателей реальному положению вещей;
- оценка отклонений и установление их причин;
- проверка возможности контроля и оценки результатов на основе установленных количественных показателей;
- проверка правильности составления программ в том, что касается их целесообразности, рентабельности и возможности контроля;
- оценка целей с точки зрения четкости, измеряемости, конкретности, недвусмысленности, реализма, возможности контроля и целесообразности для организаций, находящихся в ведении аудируемого отдела по управлению статьями бюджета.

Высшее управление государственного аудита провело проверки на выполнение принципов программного

бюджетного планирования Верховным судом Словацкой республики, тринадцатью министерствами и еще четырьмя центральными государственными ведомствами. Это был достаточно репрезентативный срез государственного сектора экономики, превышающий 50% всех менеджеров государственных средств. С очень небольшими модификациями опыт и знания, приобретенные в ходе этих проверок, могут быть экстраполированы на остальные статьи государственного бюджета Словацкой республики.

Во время планирования задач аудита Высшее управление государственного аудита Словацкой республики обратилось к подконтрольным организациям с просьбой произвести самооценку структуры соответствующих программ за 2005 год и, при необходимости, также последующих лет, ответив на ряд вопросов в форме анкеты. Целью анкетирования было получение более подробной информации о создании программной структуры бюджетной статьи, о распределении ответственности за исполнение бюджета, о расходовании фондов в разбивке по элементам программы, о передаче неизрасходованных средств в бюджет следующего года и т.д. По результатам анкетирования были составлены индивидуальные планы аудиторских проверок по каждой из бюджетных статей.

Принимая за основу знания, приобретенные в ходе аудиторских проверок, можно сделать заключение о том, что главным преимуществом программного бюджетирования в Словакии является повышение качества информации по ассигнованию бюджетных ресурсов. Значительно повысилась транспарентность использования государственных средств, что является одним из существенных предварительных условий их эффективного расходования. Также можно сделать положительный вывод о стабилизации структуры бюджетных статей, включавших в 2005 году 70 индивидуальных и межведомственных программ. В ходе разработки бюджета на 2005 и 2006 годы практически все бюджетные статьи сохранили основные элементы программной структуры предшествующего периода.

Вместе с тем, проверки также помогли выявить некоторые негативные аспекты реформы. По некоторым бюджетным

*Окончательного улучшения использования государственных фондов благодаря использованию программного метода можно добиться лишь в долгосрочной перспективе.*

*Значительно повысилась транспарентность использования государственных средств, что является одним из существенных предварительных условий их эффективного расходования.*



статьям общие суммы расходов, установленные в качестве обязательных показателей для соответствующих программ, были существенно скорректированы Министерством экономики в сторону увеличения или уменьшения. Передача фондов из одной статьи в другую, в конечном, итоге не затронула выполнение конечных целей, тем не менее, это показывает, что цели не были напрямую увязаны с фондами, ассигнованными на соответствующие программы.

Менеджеры отдельных бюджетных статей, вверенных им Законом, часто прибегали к передаче фондов согласно потребностям тех или иных подразделений, что нашло свое выражение в ряде принятых налоговых мер и в переводе фондов из одной статьи в другую. В одном случае было передано почти 24% средств одной из бюджетных статей, ассигнованных на 2005 год. Такая крупная перекачка фондов внутри принятого бюджета показывает, что для бюджетного планирования не всегда принималась в расчет реальная стоимость и реальные потребности программ.

В некоторых случаях фонды не распределялись и не использовались объективно в соответствии с расходами по отдельным программам, субпрограммам или их элементам. Чаще всего это были расходы, связанные с потреблением энергоресурсов, которые группировались менеджерами в отдельных рубриках бюджета, вразрез с принципом транспарентности государственных финансов, что особенно важно с точки зрения оценки целей и результатов использования бюджетных средств.

В 2004 - 2005 годах менеджеры некоторых бюджетных статей воспользовались возможностью, предоставляемой им Законом, и перенесли на следующий год средства, которые они не использовали в течение отчетного периода. Тем не менее, в некоторых случаях эти средства не были освоены и на следующий год, что также свидетельствует об отсутствии реалистичного подхода при планировании целей программы, ее субпрограмм или элементов. В трех случаях величина фондов, переведенных с 2005 на 2006 год, превышала миллиард словацких крон, а в одном случае - три миллиарда.

Другие результаты проведенных аудиторских проверок показали, что

устанавливая обязательные показатели на 2005 год, менеджеры бюджетных статей в ряде случаев не сделали эти показатели или цели исчислимыми. Иногда среди показателей фигурировала структура программы для конкретных организаций, доля или формула участия организации в достижении поставленных целей. Порой менеджеры не определяли также подразделение, ответственное за достижение целей, контроль и оценку результатов, несмотря на то, что этого недвусмысленно требует пособие, изданное Министерством экономики. Здесь необходимо отметить, что закрепление ответственности за конкретными организациями является одним из основных условий большей обязательности выполнения целей и задачи программ, отобранных и принятых согласно Закону о государственном бюджете соответствующего года.

В соответствии с Законом о правилах разработки государственного бюджета, цели и задачи правительственных программ, отобранные на соответствующий год, являются сами по себе обязательными показателями. Тем не менее, согласно действующему законодательству, никакие санкции к менеджерам, не выполняющим эти показатели, не применяются. Высшее управление государственного аудита Словацкой республики рекомендовало включить в Закон положение, по которому на менеджеров бюджетных статей возлагалась бы более конкретная ответственность за исполнение принятых целей и задач. Речь идет о том, чтобы нарушение этих показателей рассматривалось, например, как предусмотренное Законом нарушение финансовой дисциплины, как это происходит в других случаях нарушения обязательных показателей.

В соответствии с действующими принципами выполнения бюджетных программ, все расходы по каждой из бюджетных статей должны быть ассигнованы на конкретные программы. Часто эти расходы не использовались для реализации конкретного проекта с максимальной рентабельностью, но просто служили источником аналитической информации по операциям, проведенным в рамках данной бюджетной статьи в течение данного периода времени. В большинстве случаев они покрывали ежедневные операции и задачи,

*В соответствии с действующими принципами выполнения бюджетных программ, все расходы по каждой из бюджетных статей должны быть ассигнованы на конкретные программы.*



вытекающие из обязательных норматив, которыми руководствуются в своей деятельности бюджетные и субсидируемые организации данной бюджетной статьи. Тот факт, что по ряду программ выделенные средства ассигновались на ежедневные операции, может расцениваться как нарушение фундаментального принципа целевой направленности программного бюджетирования.

Аудиторские проверки вскрыли также, что по некоторым структурным элементам программ содержание их деятельности не было определено с достаточной ясностью. Кроме того, эти элементы не составляли единого целого в отношении соответствующей программы. Рядом структурных элементов программ были израсходованы значительные средства, при этом никакой конкретной цели перед ними поставлено не было, либо эти цели относились лишь к части расходов по соответствующей субпрограмме. Из-за недостаточной увязанности размеров бюджетных ассигнований на реализацию программ или проектов с конкретными целями этих программ, не было создано условий, необходимых для получения надежной информации о результатах целевого использования средств, что также, со всей очевидностью, идет вразрез с основополагающими принципами программного бюджетирования.

Иногда, несмотря на наличие отчетности по всем расходам, цели и элементы программ оказывались невыполненными. В других случаях, достижение установленных целей, в той форме, в которой они были сформулированы, не зависело от организации.

*Например, по одной из бюджетных статей, одна из целей субпрограммы, выдвинутая на год, требовала от организации проведения в течение этого года не менее 3.000 поисково-спасательных операций по охране жизни и здоровья граждан и защите их имущества в труднодоступных горных районах. Этот количественный показатель был выполнен только на 23,9% по той простой причине, что за год организацией было проведено лишь 718 поисково-спасательных операций.*

В этом случае ни цель, ни количественный показатель ее выполнения не были сформулированы правильно, так как вполне понятно, что

количество поисково-спасательных операций не зависит от проводящей их организации и не может быть заложено заранее.

Также были обнаружены дефекты в контроле и оценки структуры программ. Оценка выполнения целей и количественных показателей часто производится поверхностно и не документируется. При оценке некоторые менеджеры бюджетных статей использовали количественные показатели, отличные от тех, которые были установлены для оценки достижения соответствующей цели.

*Например, по одной из бюджетных статей, в качестве количественного показателя указывался такой показатель, как “число реконструированных зданий”, однако при оценке использовался совсем другой показатель, а именно “число выполненных подрядов”. В другом случае, напротив, вместо “числа выполненных контрактов” результат оценивался по “числу апробированных проектов”.*

Результаты, полученные в ходе аудиторских проверок, показывали, что менеджеры бюджетных статей не всегда следовали принципам, закрепленным в документах Министерства экономики, в том, что касается подготовки, выполнения, контроля и оценки структуры программ, причем любое нарушение принципов программного бюджетирования, так или иначе, приводит к снижению эффективности планирования бюджета. Это связано, главным образом, с тем что, в отличие от старой системы, новая предъясвляет гораздо более строгие административные требования. В целях повышения эффективности программного бюджетирования Высшее управление государственного аудита Словацкой республики порекомендовало законодательно оформить основные положения методического пособия Министерства экономики, чтобы обеспечить их более строгое выполнение.

До сих пор не используется полностью возможность отражения в контрольных отчетах выявленные недостатки, такие как неадекватность целей или нарушение сроков, а также предложения по их преодолению.

Для преодоления выявленных недостатков организации, ответственные за выполнение

*Выводы по итогам аудиторских проверок по некоторым бюджетным статьям показали, что намеченные цели программного бюджетирования пока не достигнуты.*



отдельных статей бюджета приняли меры по разработке своей внутренней методики определения целей, задач и исчисляемых показателей выполнения программ и их структурных элементов. Они также приступили к разработке систем контроля и оценки выполнения программ с возложением личной ответственности за пересмотр целей и количественных показателей. Это необходимо для проверки реалистичности пересмотренных целей и количественных показателей и возможности организации влиять на их выполнение. Внутренняя методика также призвана помочь в оценке экономности, результативности и эффективности действия администрации при выполнении программ, и тем самым улучшить процесс принятия решений и ассигнования ресурсов. Некоторые из предложений, сформулированных Высшим управлением государственного аудита, нашли отражение в проекте

бюджета на 2007 год, а остальные будут приняты в расчет в последующие периоды.

Выводы по итогам аудиторских проверок по некоторым бюджетным статьям показали, что намеченные цели программного бюджетирования пока не достигнуты. Этот метод планирования государственного бюджета применяется иногда чисто формально, что не позволяет оценивать эффективность использования бюджетных средств и не обеспечивает должного уровня прозрачности в части их целевого назначения. Тем не менее, наше заключение касается лишь очень короткого периода времени, прошедшего с момента внедрения программного метода планирования бюджета в Словакии. Опыт других стран и уже достигнутые успехи служат надежной гарантией того, что в Словацкой республике эта система будет продолжать совершенствоваться.



# Адреса членов EUROSAI

**СЕКРЕТАРИАТ EUROSAI**  
e-mail: eurosai@tcu.es  
http://www.euroesai.org

**Rechnungshof**  
Dampfschiffstr. 2  
A-1033 Wien  
**Австрия**  
Телефон: 431711718456  
Факс: 4317129425  
e-mail: rs3-2@rechnungshof.gv.at  
intosaia@rechnungshof.gv.at  
http://www.rechnungshof.gv.at

**Accounts Chamber**  
Government House  
370016 Baku  
**Республика Азербайджан**  
Телефон: 994124936920  
Факс: 994124932025  
e-mail: office@ach.gov.az  
http://www.ach.gov.az

**State Supreme Audit**  
Bulevardi Deshmoret e Kombit  
Tirana  
**Албания**

Телефон: 3554228485  
Факс: 3554228485  
e-mail: kish@albaniaonline.net  
kish@ksh.org.al  
http://www.ksh.org.al

**Tribunal de Comptes**  
C/ Sant Salvador, 10 3r 7r  
Andorra la Vella  
**Княжество Андорра**  
Телефон: 376 806020  
Факс: 376 806025  
e-mail: tcomptes@andorra.ad  
http://tribunaldecomptes.ad

**Chamber of Control of the National Assembly**  
Marshall Bagramyan Ave, 19  
375095 Yerevan  
**Армения**  
Телефон: 374 2523332  
374 1588846  
Факс: 374 1588542  
e-mail: vpal@parliament.am  
verpal@parliament.am

**Committee of State Control of the Republic of Belarus**  
3, K. Marx St.  
Minsk 220050  
**Республика Беларусь**  
Телефон: 3750172272422  
Факс: 3750172891484

**Cour des Comptes**  
2, Rue de la Régence  
1000 Bruxelles  
**Бельгия**  
Телефон: 3225518111  
Факс: 3225518622  
e-mail: courdescomptes@ccrek.be  
http://ccrek.be

**National Audit Office**  
37 Exarch Joseph Str.  
1000 Sofia  
**Болгария**  
Телефон: 35929803690  
Факс: 35929810740  
e-mail: nao-pres@otel.net  
intrel@bulnao.government.bg  
http://www.bulnao.government.bg  
Ured za reviziju finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine  
(The Audit Office of the Institutions of Bosnia Herzegovina)  
Muevika 4,  
Sarajevo, 71000  
**Босния и Герцеговина**

Телефоны и факс: 38733264740  
38733264741  
38733269300  
38733269301  
38733216785  
e-mail: Saibih@bih.net.ba  
http://www.revizija.gov.ba

**National Audit Office**  
157-197 Buckingham Palace Road  
Victoria  
London SW1W 9SP  
**Великобритания**  
Телефон: 442077987777  
Факс: 442077987990  
e-mail: nao@tinet.gov.uk  
John.BOURN@nao.gsi.gov.uk  
http://www.nao.org.uk

**State Audit Office**  
Arpaczi Csere Janos Utcá 10  
1052 Budapest  
**Венгрия**  
Телефон: 3614849101  
Факс: 3614849201  
e-mail: kovacsas@asz.hu  
http://asz.hu

**Bundesrechnungshof**  
Adenauerallee 81  
53113 Bonn  
**Германия**  
Телефон: 4918887212600  
Факс: 4918887212610  
e-mail: poststelle@brh.bund.de  
http://www.bundesrechnungshof.de

**Supreme Court of Audit of Greece**  
4, Vouvraziou  
10168 Athens  
**Греция**  
Телефон: 302106494836  
Факс: 302106466604  
e-mail: elesyn@otenet.gr

**Chamber of Control**  
Ketevan Tsamebuli Ave. 96  
Tbilisi 0144  
**Грузия**  
Телефон: 995 32954469  
Факс: 995 32772799  
e-mail: chamber@gecomail.ge  
http://www.control.ge

**Rigsrevisionen**  
Landgreven 4  
Postbox 9009  
1022 Copenhagen  
**Дания**

Телефон: 4533928400  
Факс: 4533110415  
e-mail: rigsvisionen@rigsvisionen.dk  
http://www.rigsvisionen.dk

**Государственный контролер и омбудсмен**  
12 Beit Hadfus St.  
JerusalOn 91010  
**Израиль**

Телефон: +00 9722 6665101  
Факс: +00972 266 651 50  
sco@mevaker.gov.il  
www.mevaker.gov.il

**Office of the Comptroller and Auditor General**  
Dublin Castle  
Dublin 2  
**Ирландия**

Телефон: 3531 6793122  
Факс: 3531 6793288  
e-mail: Postmaster@audgen.irl.gov.ie  
http://www.gov.ie/audgen

**Rikisendurskodun**  
Skulagata 57  
150 Reykjavik  
**Исландия**  
Телефон: 3545614121  
Факс: 3545624546  
e-mail: postur@rikisend.althingi.is  
http://www.rikisend.althingi.is/

**Tribunal de Cuentas**  
Fuencarral 81  
28004 Madrid  
**Испания**

Телефон: 3491 4478701  
Факс: 3491 4467600  
e-mail: tribunalca@tcu.es  
http://www.tcu.es  
Corte dei Conti

**Via Baiamonti 25**  
00195 Roma  
**Италия**

Телефон: 390638768704  
Факс: 390638768011  
e-mail: uric@corteconti.it  
http://corteconti.it

**Accounts Committee for the Control over Execution of the**  
**Republican Budget**  
2, Beyhishlik Str.  
Astana, 47300  
**Казахстан**

Телефон: 73172152147  
Факс: 73172323893  
e-mail: csep\_k@Kazai.Kz

**Audit Office of The Republic**  
12, Vyzantiou Str.  
14006 Nicosia  
**Кипр**

Телефон: 357 2240 1300  
Факс: 357 2266 8153  
e-mail: cao@audit.gov.cy  
cao@cytanet.com.cy  
http://www.audit.gov.cy

**State Audit Office**  
Republic of Latvia  
26 Valdemara Street  
Riga, LV 1937  
**Латвия**

Телефон: 371 (7) 286489  
Факс: 371 (7) 283466  
e-mail: lrvk@lrvk.gov.lv  
http://www.lrvk.gov.lv

**State Control of The Republic of Lithuania**  
Pamenskio 27  
2669 Vilna  
**Литва**

Телефон: 370 52621646  
Факс: 370 52625092  
e-mail: NAO@vkontrolė.lt  
http://vkontrolė.lt

**Landtag des Fürstentums**  
Kirchstrasse 10  
FL-9490 Vaduz  
**Лихтенштейн**

Телефон: 4232366571  
Факс: 4232366580  
e-mail: Cornelia.Lang@st.llv.li

**Cour des Comptes**  
2, Av. Monterey  
L-2163 Luxembourg  
**Люксембург**

Телефон: 352474456 - 1  
Факс: 3524772186  
e-mail: tom.heintz@ff.etal.lu

**European Court of Auditors**  
12, Rue Alcide de Gasperi  
L-1615 Luxembourg  
**Люксембург**

Телефон: 35243981  
Факс: 352439846430  
e-mail: info@eca.eu.int  
euraud@eca.eu.int  
http://www.eca.eu.int

**State Audit Office**  
M.Тито - 12/3 Macedonia Palace  
Skopje, 1000  
**Бывшая Югославская Республика Македония**

Телефон: 38923211262  
Факс: 323126311 доб. 106  
e-mail: dzz@dzz.gov.mk  
http://dzz.gov.mk

**National Audit Office**  
Notre Dame Revelin  
Floriana CMR 02  
**Мальта**

Телефон: 356 21224013  
Факс: 356 21220708  
e-mail: joseph.g.galea@gov.mt  
http://www.nao.gov.mt

**Court of Audit**  
B-RD Stefan cel Mare, 105  
2073 O.R. Chisinau  
**Молдова**

Телефон: 373 22233669  
Факс: 373 22540499  
e-mail: info@ccrm.md  
http://www.ccrm.md

**Commission Supérieure des Comptes de la Principauté**  
Ministère d'Etat  
Place de La Visitation  
Mc 98015 Monaco  
**Монако**

Телефон: 37793158256  
Факс: 37793158801

**Algemene Rekenkamer**  
Lange Voorhout 8  
NL 2500 Ea Den Haag  
**Нидерланды**

Телефон: 31703424344  
Факс: 31703424130  
e-mail: internationalaffairs@rekenkamer.nl  
http://www.Rekenkamer.nl

**Riksvisionen**  
Pilestredet, 42

**N-0032 Oslo**

**Норвегия**  
Телефон: 4722 241000  
Факс: 4722 241001  
e-mail: reksrevisjonen@riksrevisjonen.no  
http://www.riksrevisjonen.no

**Najwyższa Izba Kontroli**  
57 Piłtrowa Str.  
00-950 Warszawa 1  
**Польша**

Телефон: 4822 8 254481  
Факс: 4822 8 258967  
4822 8 250792  
e-mail: nik@nik.gov.pl  
http://www.nik.gov.pl

**Tribunal de Contas**  
Av. Barbosa du Bocage, 61  
1094 Lisboa Codex  
**Португалия**

Телефон: 351217972863  
Факс: 351217970984  
e-mail: dg@tcontas.pt  
http://www.tcontas.pt

**Accounts Chamber of The**  
**Russian Federation**  
Zubovskaya Street 2  
121901 Moscow  
**Российская Федерация**

Телефон: 7 495 9860190  
Факс: 7 495 952 473 160  
e-mail: intrel@ach.gov.ru  
http://www.ach.gov.ru

**Curtea de Conturi a României**  
22-24, Lev Tolstoi St.  
71289 Bucarest  
**Румыния**

Телефон: 40213078818  
Факс: 40213078875  
e-mail: rei@rcc.pnet.ro  
http://www.rcc.pnet.ro

**Supreme Audit Office**  
of The Slovak Republic  
Priemyselná 3 2,  
SK 824 73 Bratislava  
**Словацкая Республика**

Телефон: 421 255423069  
Факс: 421 255568363  
e-mail: molnar@controll.gov.sk  
http://www.controll.gov.sk

**Court of Audit**  
of The Republic of Slovenia  
Slovenska 50  
SI - 1000 Ljubljana  
**Словения**

Телефон: 386 14785888  
Факс: 386 14785891  
e-mail: sloaud@rs-rs.si  
aud@rs-rs.si  
http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrseng.nsf

**Turkish Court of Accounts**  
Sayistay Baskanligi  
Inoni Bulvari  
06530 Balgat  
Ankara  
**Турция**

Телефон: 90 312 2953030  
Факс: 90 312 2954094  
e-mail: Int.relations@sayistay.gov.tr  
sayistay@sayistay.gov.tr  
http://sayistay.gov.tr

**Accounting Chamber of Ukraine**  
7 M. Kotlyubynskogo  
01601, Kiev-30  
**Украина**

Телефон: 380 44 224 26 64  
Факс: 380 44 234 20 30  
e-mail: rp@ac-rada.gov.ua  
http://www.ac-rada.gov.ua

**State Audit Office**  
Annankatu 44  
00101 Helsinki  
**Финляндия**

Телефон: 35894325700  
Факс: 35894325818  
e-mail: kirjaamo@vtv.fi  
http://www.vtv.fi

**Cour des Comptes**  
13, Rue Cambon  
75100 Paris 1er  
**Франция**

Телефон: 33142989500  
Факс: 33142989602  
e-mail: presidence@comptes.fr  
http://www.ccomptes.fr

**State Audit Office**  
Tkalciceva 19  
Hr - 10000 Zagreb  
**Хорватия**

Телефон: 385 1 4813 302  
Факс: 385 1 4813 304  
e-mail: dur@zg.tel.hr  
http://www.revizija.hr

**Supreme Audit Office**  
Jankovcova 1518/2  
170 04 Praha 7  
**Чешская Республика**

Телефон: 420 2 33045350  
Факс: 420 2 33045336  
e-mail: 170@nkv.cz  
http://www.nkv.cz

**Contrôle Fédéral des Finances**  
de La Confédération Suisse  
Mombijoustrasse 45  
3003 Bern  
**Швейцария**

Телефон: 41313231020  
Факс: 4131323101  
e-mail: sekretariat@efk.admin.ch  
info@efk.admin.ch  
http://www.efk.admin.ch

**Riksvisionen**  
Nybrogatan, 55  
S-11490 Stockholm  
**Швеция**

Телефон: 46851714000  
Факс: 46851714111  
e-mail: info@rvse  
http://www.riksrevisjonen.se

**State Audit Office of Estonia**  
Narva Mnt. 11A  
15013 Tallinn  
**Эстония**

Телефон: 372 6400700 - 400721  
Факс: 372 6616012  
e-mail: info@riigikontroll.ee  
http://www.riigikontroll.ee



**E U R  S A I**

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 органов финансового контроля