

## УСИЛЕНИЕ ВНЕШНЕГО АУДИТА – гарантия финансовой стабильности и добросовестного управления государством

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ  
ПЛАН ЕВРОСАИ  
НА ПЕРИОД  
2011-2017 ГОДОВ

ISSN: 1027-8982

ISBN: 84-922117-6-8

Библиотечный код: M.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 – 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 выпускается под контролем и общим руководством Генерального секретаря EUROSAI Рамона Альвареса де Миранды и директора Секретариата EUROSAI Карен Ортис Финнемор, при участии Пилар Гарсии Родригес, Фернандо Родригес дель Портильо, Херонимо Эрнандеса и Тересы Гарсия Гарсия. Макет и печать - Cromotex, S.L. Журнал EUROSAI печатается на экологически безвредной мелованной бумаге для художественной печати без хлора, 115 г/м<sup>2</sup>, биоразложимой и пригодной для вторичного использования.

Отпечатано в Испании.

Всю ответственность за содержание статей и материалов, публикуемых на страницах Журнала, несут авторы. Высказываемые ими идеи и мнения не обязательно отражают официальную точку зрения или политику EUROSAI.



# АНГЛИЙСКИЕ СОКРАЩЕНИЯ

<b>AFROSAI</b>	АФРИКАНСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ
<b>ARABOSAI</b>	ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ АРАБСКИХ СТРАН
<b>ASOSAI</b>	АЗИАТСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ
<b>CAROSAI</b>	КАРИБСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ
<b>CBC</b>	КОМИТЕТ INTOSAI ПО РАЗВИТИЮ ПОТЕНЦИАЛА
<b>CIS</b>	СНГ
<b>ESP</b>	СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПЛАН EUROSAI
<b>ETC</b>	КОМИТЕТ EUROSAI ПО ПОДГОТОВКЕ КАДРОВ
<b>EUROSAI</b>	ЕВРОПЕЙСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ
<b>EU</b>	ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ
<b>GT</b>	ЦЕЛЕВАЯ ГРУППА
<b>IDI</b>	ИНИЦИАТИВА ВО ИМЯ РАЗВИТИЯ INTOSAI
<b>IEA</b>	МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ АГЕНТСТВО
<b>INCOSAI</b>	КОНГРЕСС INTOSAI
<b>INTOSAI GOV</b>	РУКОВОДСТВО INTOSAI ПО ДОБРОСОВЕСТНОМУ УПРАВЛЕНИЮ
<b>INTOSAI</b>	МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ
<b>ISSAIS</b>	МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ
<b>ITWG</b>	РАБОЧАЯ ГРУППА ПО ИНФОРМАЦИОННЫМ ТЕХНОЛОГИЯМ
<b>OLACEFS</b>	ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ И КАРИБСКОГО БАССЕЙНА
<b>PASAI</b>	АССОЦИАЦИЯ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ТИХООКЕАНСКОГО РЕГИОНА
<b>PSC</b>	КОМИТЕТ INTOSAI ПО ПРОФЕССИОНАЛЬНЫМ СТАНДАРТАМ
<b>SAI</b>	ВЫСШИЙ ОРГАН ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ
<b>UNEP</b>	ПРОГРАММА ООН ПО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ
<b>UN</b>	ООН
<b>WGEA</b>	РАБОЧАЯ ГРУППА ПО АУДИТУ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ





## СОДЕРЖАНИЕ ЖУРНАЛА № 18

## ОТ РЕДАКЦИИ

## НОВОСТИ EUROSАI

НОВЫЙ ГЕНЕРАЛЬНЫЙ СЕКРЕТАРЬ EUROSАI	9
XXXIX ЗАСЕДАНИЕ РУКОВОДЯЩЕГО КОМИТЕТА EUROSАI РЕЗЮМЕ ОСНОВНЫХ ДЕБАТОВ И РЕШЕНИЙ АНКАРА (ТУРЦИЯ), 28 МАЯ 2012 ГОДА	11
VII КОНФЕРЕНЦИЯ EUROSАI – OLACEFS. ДОБРОСОВЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ: РОЛЬ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ВОФК Грузии	15
ТБИЛИССКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ	19
СЕМИНАР EUROSАI ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ПРОГРАММНЫХ ПРОДУКТОВ В ХОДЕ АУДИТА ПРАГА, (ЧЕШСКАЯ РЕСПУБЛИКА), 18 – 20 СЕНТЯБРЯ 2012 ГОДА ВОФК Чешской Республики	21
МЕРОПРИЯТИЯ EUROSАI В 2012 ГОДУ	27
МЕРОПРИЯТИЯ EUROSАI, ЗАПЛАНИРОВАННЫЕ НА 2013 ГОД	28
НАЗНАЧЕНИЯ В ВОФК EUROSАI В 2012 ГОДУ	28

## НОВОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

СОВЕЩАНИЕ КОНТАКТНОГО КОМИТЕТА РУКОВОДИТЕЛЕЙ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ СТРАН ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ЭСТОРИЛЬ, ПОРТУГАЛИЯ, 18-19 ОКТЯБРЯ 2012 ГОДА	31
ГОДОВОЙ ОТЧЕТ ЕВРОПЕЙСКОЙ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ О ВЫПОЛНЕНИИ БЮДЖЕТА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ЗА 2011 ГОД	33
ПРОЧИЕ ОТЧЕТЫ, МНЕНИЯ И ДОКУМЕНТЫ, УТВЕРЖДЕННЫЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ СЧЕТНОЙ ПАЛАТОЙ В 2012 ГОДУ	35
НОВЫЕ ЧЛЕНЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ, ВОШЕДШИЕ В ЕЕ СОСТАВ В 2012 ГОДУ	37

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ВОФК (ISSAI)

О ХОДЕ ПРОЕКТА ГАРМОНИЗАЦИИ ISSAI Доктор Норберт Вайнрихтер, ВОФК Австрии Член Целевой группы 2 «Профессиональные стандарты»	41
ПРОГРАММА ВНЕДРЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ ВОФК (ISSAI): СТАНДАРТИЗАЦИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АУДИТОРА В ЦЕЛЯХ УСИЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ	47

## ОТЧЕТЫ И ИССЛЕДОВАНИЯ

## СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПЛАН EUROSАI

ПРИМЕНЕНИЕ ISSAI ВЫСШИМИ КОНТРОЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ЕВРОПЫ Проф. Дитер Энгельс Председатель Федеральной счетной палаты Германии Председатель Целевой группы 2 “Профессиональные стандарты”	55
ЦЕЛЕВАЯ ГРУППА 3 «ОБМЕН ЗНАНИЯМИ» ВОФК Чешской Республики	57
ЦЕЛЕВАЯ ГРУППА 4 «УПРАВЛЕНИЕ И СВЯЗЬ» ВОФК Португалии	61
О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ EUROSАI ПО АУДИТУ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В 2012–2013 ГОДАХ Секретариат Рабочей группы по аудиту в сфере охраны окружающей среды	65
СПЕЦИАЛЬНАЯ ГРУППА «АУДИТ И ЭТИКА» ВОФК Португалии	67
ПЛАНЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СПЕЦИАЛЬНОЙ ГРУППЫ EUROSАI ПО АУДИТУ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЕННЫХ НА ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ И ЛИКВИДАЦИЮ ПОСЛЕДСТВИЙ КАТАСТРОФ ВОФК Украины, Председатель Специальной группы	71





**УСИЛЕНИЕ ВНЕШНЕГО АУДИТА – ГАРАНТИЯ ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ И ДОБРОСОВЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ**

**О ВАЖНОСТИ УСИЛЕНИЯ ОРГАНОВ ВНЕШНЕГО КОНТРОЛЯ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАЦИИ В СОВРЕМЕННОМ КОНТЕКСТЕ** 77  
 Рамон Альварес де Миранда  
 Председатель Счетной палаты Испании.  
 Генеральный секретарь EUROSAI

**УКРЕПЛЕНИЕ ВНЕШНЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ КАК ФАКТОР ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ И ДОБРОСОВЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ** 81  
 Доктор Карлос Полит Фаггиони  
 Главный аудитор Республики Эквадор,  
 Президент Организации высших органов  
 финансового контроля Латинской  
 Америки и стран Карибского бассейна  
 (OLACEFS) до 31 декабря 2012 года

**УСИЛЕНИЕ ВНЕШНЕГО АУДИТА – ГАРАНТИЯ ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ И ДОБРОСОВЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ** 85  
 Джоконда Торрес де Бианчини  
 Главный контролер Панамы  
 Исполнительный секретарь OLACEFS до  
 31 декабря 2012 года

**УСИЛЕНИЕ АУДИТА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ ПУТЕМ УКРЕПЛЕНИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖДУ ВОФК И ОРГАНАМИ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ** 89  
 Доктор КУН ЯНГ  
 Председатель Контрольно-ревизионного  
 управления Кореи  
 Генеральный секретарь ASOSAI

**УКРЕПЛЕНИЕ ВНЕШНЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА: ГАРАНТИЯ ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ И ДОБРОСОВЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ГАРАНТИРОВАТЬ ДОБРОСОВЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ** 93  
 ИНГУНА СУДРАБА  
 ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЕР  
 ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

**МЕХАНИЗМ ОГРАНИЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА: ЭФФЕКТИВНОЕ СРЕДСТВО СТАБИЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ** 97  
 Курт Грутер  
 Председатель Федерального  
 аудиторского управления Швейцарии

**ВЫСШИЕ ОРГАНЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ КАК ГАРАНТЫ ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА** 101  
 Проф. Рекаи АКЪЕЛЬ  
 Председатель Счетной палаты Турции

**УСИЛЕНИЕ ВНЕШНЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ: ГАРАНТИЯ ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ И ДОБРОСОВЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ** 105  
 ВОФК Азербайджана

**ПОСЛЕДУЮЩИЙ КОНТРОЛЬ ВЫПОЛНЕНИЯ ЗАМЕЧАНИЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ АУДИТОРА: ВАЖНЫЙ ШАГ В ДЕЛЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОБРОСОВЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ** 107  
 Диланка Железарова  
 аудитор Отдела методики и поддержки  
 Европейской счетной палаты при  
 содействии начальника отдела Джона  
 Суини и аудитора Шабы Хатвани

**УКРЕПЛЕНИЕ ВНЕШНЕГО АУДИТА: ГАРАНТИЯ ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ И ДОБРОСОВЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ** 111  
 ВОФК Франции

**ЖИТЬ НЕ ТОЛЬКО СЕГОДНЯШНИМ ДНЕМ. КОНТРОЛЬ ПРОЕКТОВ ЧАСТНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО ПАРТНЕРСТВА: ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЬНО-РЕВИЗИОННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВЕНГРИИ** 115  
 ВОФК Венгрии

**БЮДЖЕТНАЯ И ФИНАНСОВАЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ И СТАБИЛЬНОСТЬ: ПЕРВООЧЕРЕДНАЯ ЗАДАЧА ВНЕШНЕГО КОНТРОЛЯ** 119  
 Мануэль Азнар Лопес  
 Советник Счетной палаты Испании

**ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА: РОЛЬ ВНЕШНЕГО КОНТРОЛЯ** 123  
 Анхель Альгарра Паредес  
 Советник Счетной палаты Испании  
 Хорхе Ферран Дилья  
 финансовый консультант Счетной палаты  
 Испании

**К ВОПРОСУ ОБ УСИЛЕНИИ ЮРИСДИКЦИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ ИСПАНИИ** 129  
 Хосе Мануэль Суарес Робледано  
 судья-магистрат, директор отдела  
 Счетной палаты Испании

**УСИЛЕНИЕ ВНЕШНЕГО КОНТРОЛЯ В ИСПАНИИ – ГАРАНТИЯ ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ И ДОБРОСОВЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ** 133  
 Хосе Антонио Монсо Торресильяс  
 Аудитор Счетной палаты Испании

**УСИЛЕНИЕ ВНЕШНЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА: ГАРАНТИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ И НАДЛЕЖАЩЕГО УПРАВЛЕНИЯ** 137  
 Счетная палата Украины







## ОТ РЕДАКЦИИ

&gt;5&lt;

ОТ РЕДАКЦИИ

Уважаемые коллеги!

Перед вами очередной номер ежегодного журнала EUROSAI, который вот уже много лет служит эффективным средством общения и обмена опытом между членами нашей Организации и ее внешними партнерами. Сегодня, как новоизбранный председатель Счетной палаты Испании и новый Генеральный секретарь EUROSAI я имею честь впервые обратиться к вам с этой трибуны.

Прежде всего, мне хотелось бы воспользоваться случаем, чтобы выразить глубокую благодарность моему предшественнику на этих постах, Мануэлю Нуньесу Пересу, за работу, проделанную на посту Генерального секретаря EUROSAI в течение последних четырех лет. Его инициативы, готовность к действию, преданность интересам нашей Организации, будут служить мне образцом для подражания. Также хочу особо упомянуть имя Марии Хосе де ла Фуэнте и де ла Калье, за ее неоценимый личный и профессиональный вклад в работу Секретариата. За 10 лет работы она продемонстрировала высочайший уровень посвящения и отдачи, способствуя эффективной работе EUROSAI. От имени Секретариата мы хотим выразить ей благодарность и пожелать успехов в выполнении новых задач и обязанностей в связи с назначением на должность советника Счетной палаты.

В 2012 году высокую активность проявляли целевые группы, созданные в рамках выполнения Стратегического плана EUROSAI на период 2011-2017 годов, который был утвержден VIII Конгрессом. Целевые группы провели по несколько пленарных заседаний, посвященных вопросам, связанным с достижением стратегических целей Организации, и уже добились первых положительных результатов. Рабочие и специальные группы EUROSAI также решительно продвинулись вперед по пути выполнения своих рабочих программ на 2011-2014 годы, одобренных VIII Конгрессом, завершив или продолжив работу по текущим инициативам или приступив к реализации новых проектов.

В течение прошедшего года EUROSAI интенсифицировала сотрудничество и обмен опытом с другими региональными группами INTOSAI, с которыми у нас уже установились прочные связи. Особого упоминания заслуживает VII Конференция EUROSAI-OLACEFS в Тбилиси (Грузия), в сентябре 2012 года, посвященная роли высших органов финансового контроля в обеспечении добросовестного управления государственным сектором. Международное сотрудничество EUROSAI будет продолжаться и в 2013 году: в апреле этого года, в Азербайджане, состоится IV Конференция EUROSAI-ARABOSAI по теме «Новые задачи по наращиванию потенциала ВОФК».

Главная тема рубрики «Отчеты и исследования» этого номера нашего журнала – «Усиление внешнего контроля государственных финансов как гарантия финансовой стабильности и добросовестного управления». На мой взгляд - очень насущная и злободневная тема, вызывающая интерес и обеспокоенность высших органов финансового контроля нашей Организации и INTOSAI в целом. Без сомнения она найдет отражение и в дебатах XXI Конгресса INTOSAI, который состоится в Пекине в октябре 2013 года.

Не могу закончить свое обращение к читателям, не выразив, от имени Секретариата EUROSAI, нашу готовность и впредь оказывать посильную поддержку всем членам нашей Организации. Мы также выражаем признательность авторам журнала, благодаря которым нынешнее издание увидело свет, и призываем всех принимать активное участие в работе этого важного форума по обмену информацией и опытом работы между членами Европейской организации высших органов финансового контроля. ■

**Рамон Альварес де Миранда**

Председатель Счетной палаты Испании  
Генеральный секретарь EUROSAI







**E U R  S A I**

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

# **НОВОСТИ EUROSАI**







## НОВЫЙ ГЕНЕРАЛЬНЫЙ СЕКРЕТАРЬ EUROSAI

&gt;9&lt;

НОВОСТИ EUROSAI



30 июля 2012 года, по указу Его Величества Короля Испании, новым Председателем Счетной палаты Испании сроком на три года назначен г-н Рамон Альварес де Миранда.

В силу этого назначения Рамон Альварес де Миранда сменил Мануэля Нуньеса-Переса на посту Генерального секретаря Европейской организации высших органов финансового контроля (EUROSAI).

Новый Председатель Счетной палаты Испании – присяжный бухгалтер, член Официальной коллегии аудиторов Испании, закончил факультет Экономики и торгово-промышленных исследований Мадридского государственного университета Комплутенсе. В течение нескольких лет избирался депутатом испанского Парламента, работал в Департаменте экономического анализа банка «Уркихо» (Urquijo). Статьи Альвареса де Миранды публиковались в ряде специальных изданий. Он также был членом Комиссии по управлению и бухгалтерскому учету государственного сектора экономики при Испанской ассоциации бухгалтерского учета и управления торгово-промышленной деятельностью (AECA).

С 1986 года Рамон Альварес де Миранда работает в Счетной палате Испании, где он занимал различные посты. В 2001 году Парламент Испании избрал его членом Счетной палаты, отвечающим за работу Департамента аудита местной администрации. В июле 2012 года Рамон Альварес был переизбран в качестве члена Счетной палаты на второй девятилетний срок. ■







# XXXIX ЗАСЕДАНИЕ РУКОВОДЯЩЕГО КОМИТЕТА EUROSАI

## РЕЗЮМЕ ОСНОВНЫХ ДЕБАТОВ И РЕШЕНИЙ

Анкара (Турция), 28 мая 2012

>11<

НОВОСТИ EUROSАI

XXXIX заседание Руководящего комитета EUROSАI прошло в Анкаре (Турция) 28 мая 2012 года под председательством Президента EUROSАI. В роли организатора встречи выступил ВОФК Турции. Основные дебаты и решения коснулись следующих вопросов:

1. Руководящий комитет принял к сведению Отчет о деятельности EUROSАI за период 2011-2012 годов, Финансовый отчет EUROSАI за 2011 год и заключение аудиторов EUROSАI за 2011 год, в котором указывается, что отчетные документы Организации точно и достоверно отражают состояние ее финансов. 2011 год был последним годом выполнения трехлетнего бюджета 2009-2011 годов, утвержденного VII Конгрессом. Уровень выполнения бюджета за этот период составил 98,6%.
2. Члены Руководящего комитета получили информацию о последних событиях и планах INTOSАI в свете утвержденной в 2011 году Резолюции ООН о продвижении эффективности, подотчетности, результативности и транспарентности государственной администрации путем усиления высших органов финансового контроля. Участникам заседания был также представлен обзор результатов ежегодного опроса EUROSАI по мерам, принимаемым членами Организации для усиления внешнего контроля государственного сектора и независимости ВОФК. Из результатов опроса вытекает, что, по меньшей мере, 50% ВОФК добились успеха в этой области.
3. В рамках выполнения Стратегического плана EUROSАI, свои годовые отчеты представили целевые группы EUROSАI 1, 2, 3 и 4, работающие под председательством, соответственно ВОФК Франции, Германии, Чешской республики и Португалии. Согласно общему отчету, принимая во внимание междисциплинарные вопросы, уровень выполнения задач целевыми группами составил 99%. Руководящий комитет утвердил Положения о целевых группах и рабочие планы каждой из групп, а также документ под названием «Требования, по планированию, мониторингу и отчетности», регулирующий деятельность целевых групп. Все перечисленные материалы и документы можно найти на сайте EUROSАI в рубрике «Стратегическое планирование».
4. Члены Руководящего комитета приняли к сведению Отчеты о работе, проделанной за период 2011-2012 годов Рабочими группами EUROSАI по информационным технологиям (Председатель: ВОФК Швейцарии) и по аудиту в сфере охраны окружающей среды (Председатель: ВОФК Норвегии), Специальной группы EUROSАI по аудиту средств, выделяемых на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф» (Председатель: ВОФК Украины) и Специальной группы «Аудит и этика» (Председатель: ВОФК Португалии), созданной на VIII Конгрессе, а также Комитета по мониторингу создания и ведения базы данных лучшей практики контроля качества аудита (Председатель: ВОФК Венгрии).
5. Несколько вопросов были рассмотрены в ходе заседания Руководящего комитета в рубрике «Сотрудничество EUROSАI»:
  - Сотрудничество с INTOSАI, другими региональными группами и внешними партнерами:
    - Тесные контакты поддерживают президенты и генеральные секретари EUROSАI и INTOSАI.





EUROSAI также активно сотрудничает с комитетами, подкомитетами, целевыми, рабочими и специальными группами INTOSAI в конкретных сферах деятельности. Активное сотрудничество ведется также по линии «INTOSAI-Доноры».

- Сотрудничество с региональными группами INTOSAI:

— VII Конференция EUROSAI-OLACEFS состоялась в Тбилиси (Грузия) 17-19 сентября 2012 года. Тема Конференции, «Добросовестное управление в государственном секторе: роль ВОФК», обсуждалась по двум подтемам: «Усиление доверия заинтересованных лиц: управление аудитом, принципиальность, подотчетность и конструктивный настрой» и «Реформа управления государственными финансами: тенденции и опыт».

— IV Конференция EUROSAI-ARABOSAI состоится в Азербайджане в 2013 году. Подготовка к конференции уже идет.

— Руководящий комитет EUROSAI поддержал предложение Руководящего комитета ASOSAI о проведении II Конференции

EUROSAI-ASOSAI года в Российской Федерации в 2014 году. Точные даты проведения Конференции пока не определены, но, в любом случае, они не будут мешать проведению IX Конгресса EUROSAI. Руководящий комитет также поддержал предложение ASOSAI по расширению сотрудничества на техническом уровне в целях наращивания потенциала ВОФК.

— Руководящий комитет рассмотрел возможности сотрудничества с AFROSAI, поручив Президенту и Секретариату EUROSAI предпринять шаги в этом направлении.

— Руководящий комитет подтвердил необходимость поиска новых путей и формул продвижения сотрудничества с региональными группами INTOSAI на стратегическом уровне (между руководителями ВОФК) и на техническом уровне (между аудиторами). Генеральному секретарю было поручено изучить новые возможности сотрудничества.

#### ■ Сотрудничество с IDI:

- Сотрудничество с IDI остается приоритетом в деятельности EUROSAI. Члены Руководящего







комитета получили информацию о проделанной работе и новых проектах IDI. Особое внимание было уделено проектам, имеющим отношение к EUROSAI. В этом контексте была представлена Межрегиональная программа IDI по внедрению ISSAI на период 2012- 2015 годов и результаты сотрудничества «INTOSAI-Доноры», руководство которым осуществляет IDI, и которое в этом году было направлено, прежде всего, на разработку предложений для реализации инициатив по наращиванию потенциала высших органов финансового контроля с участием доноров и ВОФК-провайдеров.

■ Сотрудничество с внешними партнерами:

- Членов Руководящего комитета проинформировали о практическом сотрудничестве с Европейской конфедерацией институтов внутреннего аудита (ЕСИА), которое ведется, главным образом, через Целевую группу 2 при поддержке Секретариата EUROSAI в области внедрения нормативов INTOSAI GOV, представляющих взаимный интерес.

6. Руководящий комитет принял решения по следующим финансовым вопросам:

■ Разработка «Финансовых правил EUROSAI», упорядочение и адаптация существующих норм, имеющихся в составе различных документов и соглашений, разработка новых правил, необходимых для выполнения Стратегического плана EUROSAI. В 2013 году Секретариат, при поддержке Целевой группы 4, должен представить Руководящему комитету проект этого документа.

■ Руководящий комитет утвердил предоставление следующих финансовых ассигнований из бюджета EUROSAI:

- Финансирование технического оборудования и конференц-зала для проведения семинара «Применение программных продуктов в ходе аудита» (Прага, сентябрь 2012).

- Разрешение на выделение фондов для создания нового веб-сайта EUROSAI.

7. Руководящий комитет поддержал кандидатуры ВОФК Российской Федерации и Польши в качестве новых представителей EUROSAI в составе Руководящего комитета INTOSAI, который будет обновляться на XXI Конгрессе INTOSAI в КНР в октябре 2013 года.

8. Руководящий комитет утвердил тему IX Конгресса EUROSAI - «Инновации». Эта тема будет рассматриваться в трех аспектах: инновации в методах и приемах аудита, инновации в организации работы ВОФК и инновации в сфере государственных услуг и администрации. ВОФК Нидерландов представил ряд инициатив, призванных превратить предстоящий конгресс в интерактивный, инновационный форум.

9. Участникам заседания была предоставлена информация о ходе выполнения Стратегического плана INTOSAI на период 2011-2016 годов по каждой из поставленных стратегических целей: «Профессиональные стандарты» (повышение осведомленности и содействие внедрению ISSAI и INTOSAI GOV), «Наращивание потенциала» (усиление наращиванию потенциала в части предложения и улучшение координации проводимых мероприятий), «Обмен знаниями» (информация, формируемая рабочими и специальными группами INTOSAI, эффективное усиление коммуникации в INTOSAI, содействие созданию профессиональных сетей, продвижение отношений партнерства) и «Образцовая организация» (Специальная группа по финансам и управлению, Сотрудничество INTOSAI-Доноры). Члены Руководящего комитета узнали также о ходе подготовки к XXI Конгрессу INTOSAI. 22-ой Симпозиум UN/INTOSAI состоится в Вене 5-7 марта 2013 года.

10. Руководящий комитет поддержал предложение ВОФК Турции выступить организатором X Конгресса EUROSAI в 2017 году.

11. Следующее очередное заседание Руководящего комитета EUROSAI состоится в Брюсселе 30 мая 2013 года. ■







# VII КОНФЕРЕНЦИЯ EUROSАI – OLACEFS. ДОБРОСОВЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ: РОЛЬ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

EUROSАI OLACEFS

VII CONFERENCE • TBILISI 2012

## ВОФК Грузии

### Общий обзор

17-19 сентября 2012 года в Тбилиси (Грузия) состоялась VII Конференция EUROSАI – OLACEFS. В ходе конференции обсуждалась тема «Добросовестное управление государственным сектором: роль ВОФК». Выбор темы Конференции отражает растущие требования граждан к более добросовестному управлению государством и государственными средствами в ситуации финансового кризиса и необходимость более активного участия высших органов финансового контроля в обеспечении подотчетности, транспарентности и эффективности администрации. Обсуждение проводилось по двум подтемам: «Принципиальность, подотчетность и конструктивный настрой» и «Реформа управления государственными финансами».

Конференция стала важным этапом в сотрудничестве между обеими региональными организациями INTOSAI, которое началось в 2000 году. Конференции способствуют обмену знаниями и передовым опытом аудита, обеспечению непрерывного повышения качества работы высших органов финансового контроля.

Форум совпал с празднованием XX годовщины Управления государственного аудита Грузии. Организация форума позволила ВОФК Грузии поделиться своим опытом и трудностями в борьбе за превращение Управления государственного аудита в одно из главных сил в борьбе за более эффективное управление государственными финансами.





### **Заседание I: Усиление доверия заинтересованных сторон: принципиальность, подотчетность и конструктивный настрой**

Доверие – один из ключевых вопросов в деятельности высших органов финансового контроля. Повысить доверие к ВОФК со стороны общества можно лишь усилением подотчетности, прозрачности и принципиальности в деятельности организации, созданием конструктивной рабочей атмосферы. Обсуждение этих факторов проходило под председательством ВОФК Португалии в качестве Президента EUROSAI.

Как это было отмечено членами EUROSAI на последнем Конгрессе в Лиссабоне, «транспарентность и подотчетность представляют собой фундаментальные демократические ценности, без которых добросовестное управление государством невозможно. При этом подотчетность, в широком смысле этого слова, охватывает целый комплекс обязанностей, возложенных на администрацию. Сюда включаются и профессиональная компетентность, и соблюдение финансового законодательства и других норматив, и выполнение показателей эффективности, и, конечно же, этика делового поведения».

В своем выступлении представитель ВОФК Португалии указал на важность методической базы для обеспечения этики делового поведения государственных менеджеров. В случае высших органов финансового контроля эта методическая

база материализуется в руководствах по аудиту, включающих этические требования, которым должны следовать аудиторы. Отправным элементом для аудиторов в этой области служит стандарт ISSAI 30, представляющий собой Этический кодекс INTOSAI. В то же время, констатация правил и норм поведения – это еще не все: ВОФК должны принимать меры по их выполнению. Как отмечалось в докладе ВОФК Португалии, эта работа может проводиться в три этапа:

- Инструктаж
- Управление
- Контроль

---

**■ Как это было отмечено членами EUROSAI на последнем Конгрессе в Лиссабоне, «транспарентность и подотчетность представляют собой фундаментальные демократические ценности, без которых добросовестное управление государством невозможно. ■**

---







На каждом из этих этапов требуются конкретные меры. Эффективность инструктажа может быть повышена путем детализации требований этического кодекса и необходимой учебной подготовки. На этапе управления должно поощряться этическое поведение служащих, для чего необходимо включать критерии этики в ежегодную оценку эффективности их работы. На этапе контроля рассматривается возможность использования контрольных листов и внутреннего аудита. Следуя рекомендациям ВОФК Португалии, Руководящий комитет EUROSAI принял решение о создании Специальной группы «Аудит и этика», на которую возлагается задача продвижения этического поведения и принципиальности как самих ВОФК, так и всей государственной администрации в целом. Специальная группа «Аудит и этика» занимается разработкой инструментов, помогающих ВОФК усиливать, регулировать и контролировать этические показатели в своей повседневной деятельности.

Счетная палата Испании представила интересный пример из своей практики, показывающий, какое воздействие может оказать ВОФК на подотчетность государственной администрации. В 2003 году ВОФК Испании проинформировал Парламент о наличии многочисленных нарушений принципа подотчетности со стороны местных

### **■ Специальная группа «Аудит и этика» занимается разработкой инструментов, помогающих ВОФК усиливать, регулировать и контролировать этические показатели в своей повседневной деятельности. ■**

органов власти и порекомендовал ряд мер юридического и организационного характера, которые могли бы помочь исправить эту ситуацию и заставить местную администрацию представлять свои отчеты в полном виде и с соблюдением установленных сроков. Во исполнение этой рекомендации была внедрена информационная система, значительно упростившая процедуру представления и контроля отчетов местных органов власти.

Внедрив систему электронной отчетности, Счетная палата Испании стала публиковать отчеты и счета местной администрации, что повысило эффективность аудита, прозрачность управления на местах и подотчетность перед гражданами.

Представитель Счетной палаты Турции в своем выступлении указал на необходимость соблюдения контрольными

органами высокими моральными нормами, без которых невозможно обеспечивать высокое качество работы ВОФК. Помимо традиционных средств поддержания конструктивного общего настроения и независимости внешнего контроля (таких как широкие полномочия, предоставляемые контрольным органам Конституцией) Счетная палата Турции принимает и другие меры, в частности, внедрение программного продукта, позволяющего планировать работу аудиторов и контролировать выполнение проверяемыми организациями замечаний и рабочих рекомендаций, выдаваемых по результатам проверок.

Счетная палата Бразилии представила вниманию собравшихся результаты недавней партнерской проверки, выполненной Организацией по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР). Цель мероприятия – оценить качество аудита годового финансового отчета Федерального правительства Бразилии. Преимущества такого метода заключаются в следующем:

1. Оценка производилась международной организацией (ОЭСР) с широкими познаниями в области планирования бюджета, финансового управления, бухгалтерского учета, управляемости, прозрачности, подотчетности и др.
2. Междисциплинарный подход.
3. Партнерская проверка проводилась с участием нескольких стран.

### **Заседание II: Реформа финансового управления: тенденции и усвоенные уроки**

Чтобы оправдать надежды своих граждан и обеспечить соблюдение принципов добросовестного управления, многие правительства вводят существенные изменения в свои системы финансового управления. Под эгидой реформы финансового управления совершенствуются многие процессы государственной администрации. Реформа касается таких важных аспектов в деятельности администрации, как планирование и выполнение бюджета, создание систем внутреннего контроля и внутреннего аудита, государственные закупки, отчетность, информационные технологии, казначейство и пр. Эти аспекты составляют сердцевину финансовой системы государства и являются ключевым фактором добросовестного управления.

### **■ Под эгидой реформы финансового управления совершенствуются многие процессы государственной администрации. ■**





**■ Существует целый ряд схожих черт в осуществлении реформы финансового управления в странах EUROSAI, так как все наши страны ориентируются на общие нормы и передовую практику управления. ■**

Существует целый ряд схожих черт в осуществлении реформы финансового управления в странах EUROSAI, так как все наши страны ориентируются на общие нормы и передовую практику управления. Естественно, страны Европы находятся на разных стадиях этого процесса, поэтому здесь имеется огромный потенциал взаимного обогащения как для государственных институтов вообще, так и для ВОФК в частности. Высшие органы финансового контроля играют ведущую роль в реформе финансового управления, участвуя в совершенствовании бухгалтерского учета, бюджетной и финансовой отчетности, внутреннего контроля и соответствующего законодательства, проводят аудит реформы финансового управления и всей системы

финансового управления в целом, поощряют обсуждение на общегосударственном уровне многих насущных вопросов, связанных с управлением государственными средствами.

1. Недавние события с всей ясностью продемонстрировали важность разумного планирования и реализации налоговой политики с гарантиями стабильности в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Это привело к значительному расширению сферы деятельности ВОФК, от отдельных аудиторских проверок до контроля финансовой дисциплины и следующих факторов стабильности:

1.1. Управление государственным долгом.

1.2. Управление рисками и анализ слабостей на уровне отдельных институтов и финансовой системы в целом.

1.3. Усовершенствованная система отчетности и внешнего контроля.

2. Вклад в реформу финансового управления:

2.1. Инициативы ВОФК по улучшению законодательной базы финансового управления. Доступные и ясно изложенные нормы должны обеспечивать:

- Соответствие нормативных актов реальной структуре финансового управления.

- Простоту и ясность требований, исключение бюрократического дублирования.

- Содействие более полной подотчетности и обязательность сотрудничества с ВОФК (например, в случае Венгрии).

2.2. Аудит эффективности всей или части реформы финансового управления для идентификации системных недостатков и из своевременного исправления.

3. Распространение передовой практики. ВОФК должны не только обращать внимание общественности на выявленные недостатки, но и выделять примеры передового опыта, способствовать обмену знаниями, усиливая свою роль как партнера и консультанта, а не только критика государственной администрации.

4. Что касается руководств, то их существование само по себе еще не гарантирует достижение поставленных целей. Доказательством тому может служить тот факт, что положительный опыт управления государственным долгом и международные стандарты ВОФК были известны задолго до финансового кризиса, но не помогли его избежать. ■







# ТБИЛИССКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ

&gt;19&lt;

НОВОСТИ EUROSAI

Представители EUROSAI и OLACEFS, собравшиеся на VII Конференцию в Тбилиси (Грузия) 17-18 сентября 2012,

выдают рекомендации, направленные на усиление государственного управления и предоставляют государственным организациям и обществу необходимую информацию.

## Признают:

- Что сложившаяся экономическая и социальная обстановка и требования граждан, предъявляемые к государству, делают необходимыми преобразования, направленные на повышение эффективности управления государственными средствами в соответствии с принципами подотчетности, транспарентности и неподкупности, соблюдение которых может обеспечить финансовую стабильность.
- Как указывается в Резолюции ООН A/66/209 от 22 декабря 2011 года, высшие органы финансового контроля играют важную роль в продвижении вышеозначенных принципов. В целях содействия более полной подотчетности государственных институтов необходимо гарантировать независимость ВОФК, повышать качество их работы, укреплять доверие к ним заинтересованных сторон.
- Разумная стратегия, внутренние и внешние связи, выполнение этических требований, механизмы контроля и мониторинга качества – все это ключевые элементы для создания конструктивной рабочей атмосферы в высших органах финансового контроля. Разработки в области информационных технологий и партнерские проверки являются ценными инструментами для наращивания потенциала ВОФК, их более полной подотчетности и транспарентности, что, в свою очередь, ведет к укреплению доверия к ним со стороны граждан.
- Высшие органы финансового контроля вносят существенный вклад в обеспечение добросовестного государственного управления, поддерживают эффективность контрольных функций парламентов,

- Практика и опыт национальных ВОФК является ценным источником информации, поэтому сотрудничество между высшими органами финансового контроля разных стран имеет первостепенное значение для совершенствования государственного управления и внешнего контроля на глобальном уровне, несет в себе все преимущества международной синергии.

## Призывают:

- Обе Организации - распространять эти принципы в своих региональных сообществах и объединять усилия в борьбе за эффективность, подотчетность, результативность, неподкупность и транспарентность государственного управления на благо граждан.
- Членов обеих Организаций - служить примером для подражания, постоянно повышая качество своей работы, повышать осведомленность общества о пользе и преимуществах внешнего контроля в деле обеспечения добросовестного управления.
- Обе Организации - интенсифицировать сотрудничество в рамках сообщества INTOSAI на различных уровнях руководства и через различные рабочие структуры этой Организации в целях достижения максимальной синергии и объединения усилий во имя общей цели.
- Президентов и генеральных секретарей EUROSAI и OLACEFS - передать настоящую Декларацию Президенту и Генеральному секретарю INTOSAI, президентам и генеральным секретарям других региональных рабочих групп INTOSAI и прочим заинтересованным лицам. ■







# СЕМИНАР EUROSAI ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ПРОГРАММНЫХ ПРОДУКТОВ В ХОДЕ АУДИТА

Прага, (Чешская Республика), 18 – 20 сентября 2012 года

## ВОФК Чешской Республики

>21<

НОВОСТИ EUROSAI

18-20 сентября 2012 года ВОФК Чешской Республика провела международный семинар под эгидой и при финансовой поддержке EUROSAI по теме применения программных продуктов в ходе аудита. Семинар имел официальный статус учебного мероприятия EUROSAI.

В семинаре приняли участие более 70 делегатов из 26 ВОФК Европы и Европейской счетной палаты. В качестве наблюдателей присутствовали представители ASOSAI.

В ходе семинара обсуждались следующие основные вопросы:

- Приобретение, внедрение и эксплуатация Системы управления аудитом (Audit Management System, AMS) для управления аудиторскими проверками и оценки их результатов.
- Практическое применение AMS in practice.
- Использование инструментария обработки данных (CAAT) в ходе аудита.

Семинар преследовал цели обмена идеями, информацией и наиболее успешной практикой использования AMS и инструментария обработки данных в аудиторских проверках. Участники смогли сопоставить свои подходы, методы и результаты в применении аудиторами программных средств.

Внедрение новых систем и процедур управления и контроля должно обеспечивать повышение эффективности и результативности работы контрольного органа, способствовать стандартизации процедур аудита, упрощению коллективной работы, повышению качества и своевременности отчетов ВОФК по результатам проверок. С другой стороны, внедрение новых систем и процедур неизбежно связано с изменениями в организации труда, повышенными требованиями к персоналу и дополнительными финансовыми издержками. Поэтому внедрение новой системы или модернизация существующей без достаточной информации и предварительного расчета может принести больше вреда, чем пользы.

В условиях финансового кризиса ЕС, высшие органы финансового контроля, как и все бюджетные организации, должны повышать эффективность и результативность своей работы в условиях ограниченных ресурсов. Обмен информацией в этой области, анализ приобретенного опыта помогает избегать ошибок и экономить средства.

Семинар позволил восполнить недостаток информации и сопоставить опыт ВОФК в применение информационных систем. Этот вопрос был определен как приоритетный для многих организаций по результатам опроса, проведенного среди ВОФК EUROSAI в 2011 году. В том же году ВОФК Чешской Республики выступил с инициативой проведения семинара в Праге.

В ходе подготовки семинара ВОФК Чешской Республики

**■ Семинар преследовал цели обмена идеями, информацией и наиболее успешной практикой использования AMS и инструментария обработки данных в аудиторских проверках. Участники смогли сопоставить свои подходы, методы и результаты в применении аудиторами программных средств. ■**





**В ходе подготовки семинара ВОФК Чешской Республики разработал анкету с целью сбора важной информации о ситуации с применением информационных технологий членами EUROSAI.**

>22<

НОВОСТИ EUROSAI

разработал анкету с целью сбора важной информации о ситуации с применением информационных технологий членами EUROSAI. На этом этапе группа по подготовке семинара получила ценную помощь от Рабочей группы EUROSAI по информационным технологиям, возглавляемой директором Федерального управления аудита Швейцарии Куртом Грутером, а также от руководителя одной из подгрупп этой Рабочей группы («Информационные системы поддержки процессов аудита») Магдалены Кордеро Вальдавиа, которая также является директором Департамента информационных технологий Европейской счетной палаты.

Из полученных ответов стало ясно, что, по меньшей мере, половина ВОФК рассматривает в настоящее время

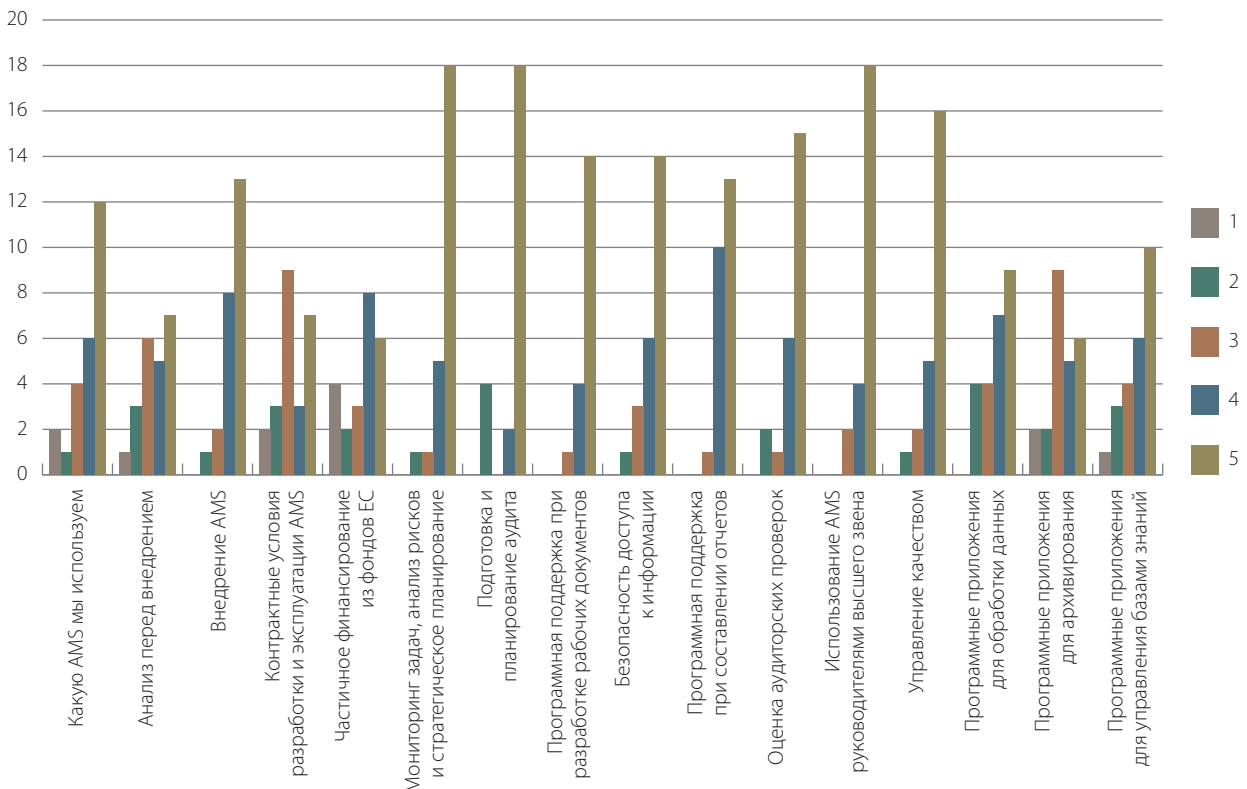
возможность приобретения новых систем управления аудитом или модификации существующих.

Высокий уровень заинтересованности этой темой среди ВОФК отражает следующая диаграмма:

В семинаре приняли участие более 70 делегатов из 26 ВОФК EUROSAI: Австрии, Азербайджана, Албании, Бельгии, Боснии и Герцеговины, Бывшей Югославской Республики Македонии, Венгрии, Германии, Грузии, Кипра, Латвии, Литвы, Мальты, Молдовы, Нидерландов, Норвегии, Польши, Российской Федерации, Румынии, Словакии, Турции и Швейцарии), а также из Европейской счетной палаты и Азиатской организации ВОФК ASOSAI (Индия, Корея).

**В общей сложности, за два с половиной дня участники заслушали 21 доклад.**

Семинар предоставил участникам возможность обменяться опытом и мнениями по поводу последних разработок в области AMS, инструментов и методов компьютерного аудита, с углубленным обсуждением интересующих



Шкала заинтересованности: 1 – совсем не заинтересованы, 5 – очень заинтересованы.



вопросов в ходе отдельных заседаний по подтемам. На каждом заседании после основных докладов проходила дискуссия. В общей сложности, за два с половиной дня участники заслушали 21 доклад.

Первые два заседания были посвящены проблемам закупки, внедрения и эксплуатации AMS для управления и оценки аудиторских проверок (в теории и на практике). Здесь же рассматривались вопросы практического использования программного инструментария в ходе проведения проверок. В качестве докладчиков выступали специалисты самого разного профиля: менеджеры, ответственные за внедрение информационных систем, системные администраторы, разработчики, а также конечные пользователи AMS - аудиторы.

Доклады, посвященные опыту отдельных организаций, позволили сделать следующие заключения:

- Внедрение и эксплуатация интегрированной системы аудита требуют значительных вложений в технические средства.
- Непроверенных и неиспытанных технологий и решений, не отвечающих потребностям пользователей, следует избегать.
- Соотношение между возможностями систем, удовлетворенностью конечного пользователя, объемом необходимого технического обслуживания и затратами должно быть сбалансированным.
- Правильное внедрение AMS повышает эффективность аудита и усиливает управление процессами.
- Использование AMS упрощает и делает более гибкой классификацию пользователей и управление их полномочиями.
- Правильное управление информацией, ее использование и обмен данными позволяет избежать многих трудоемких процедур, не создающих дополнительной стоимости в работе аудитора и отрицательно сказывающихся на своевременности и корректности аудиторских отчетов.
- Изготовление инструментария «домашними» средствами на основе стандартных продуктов (например, MS SharePoint) по индивидуальному заказу каждой ВОФК в соответствии с ее конкретными потребностями, помогает сократить расходы, избежать зависимости от внешних поставщиков и обеспечить полномасштабную разработку системы.

- Использование ярлыков и метаданных значительно облегчает поиск, извлечение и подбор необходимых документов.
- Внутрикorporативные социальные сети превратились в инструмент обмена знаниями и должны развиваться.

В ходе третьего заседания участники семинара рассмотрели такие темы, как:

- Возможности приложения CaseWare при проведении аудита финансовой отчетности.
- Методы сбора информации в электронном формате с помощью компьютеризированных методов аудита (CAAT).
- Внедрение инструментария IDEA для сбора материальных доказательств в ходе аудита, включая разбор ряда практических примеров.

### ■ Семинар был организован при финансовой поддержке EUROSAI, которая была предоставлена по просьбе организатора. ■

- Программные приложения, используемые для статистического анализа данных в ходе аудита.

Все презентации и другие материалы семинара выложены на сайте ВОФК Чешской Республики.

<http://www.nku.cz/en/mezinarodni/konference-seminare/seminar-IT2012/downloads-id6112/>

Семинар был организован при финансовой поддержке EUROSAI, которая была предоставлена по просьбе организатора. Решение о предоставлении финансовой помощи было принято на XXXIX заседании Руководящего комитета EUROSAI, состоявшемся в Анкаре. Общая сумма затрат на проведение семинара (аренда конференц-зала, прокат технических средств, услуги во время семинара, рабочие обеды и т.д.) составила приблизительно 14400 €. Из бюджета EUROSAI 2012 года было выделено приблизительно 5200 € (около 1/3 общей суммы затрат), которые были использованы на аренду помещения и прокат технических средств.







Семинар получил высокие отзывы, как в профессиональном, так и в организационном отношении. Об этом свидетельствуют анкеты, заполненные участниками и авторами докладов в последний день семинара.

Специально для этой публикации мы попросили некоторых из участников поделиться своими соображениями по поводу семинара.

#### ■ **Массимо Манини, представитель Рабочей группы EUROSAI по ИТ**

*«На семинаре использовались не только доклады, но и презентации в режиме онлайн, что продемонстрировало высокий интерес участников к системам управления аудитом собственного изготовления, в особенности к различным подходам к разработке модуля управления рисками и ряда специализированных функций. Сделан вывод о важности таких функций, как автоматизированный анализ рисков при планировании аудита и контроль мер, принимаемых по рекомендациям аудитора.*

*Презентации показали, что ВОФК находятся на разном уровне использования информационных технологий, от автоматизации отдельных процессов до внедрения полностью интегрированных систем, а также что системы разрабатываются на различных платформах и с*

*применением различных инструментов (причем наиболее распространенным является SharePoint).*

*Результаты семинара также составляют важный материал для работы Рабочей группы EUROSAI по информационным технологиям.»*

#### ■ **Эммануэле Фоссати, менеджер Информационно-технологической службы Европейской счетной палаты**

*«Мы вовлечены в крупный проект модернизации информационных систем аудита. Поэтому все презентации семинара показались нам очень интересными, в особенности те, в которых демонстрировалась работа конкретных приложений. Во время перерывов мы активно общались с участниками и вернулись домой с ценными идеями, которые необходимо тщательно изучить. Мы были особенно заинтересованы в том, чтобы познакомиться с опытом других ВОФК в подходе к построению систем управления аудиторским документооборотом, с одной стороны, и систем управления различными процессами аудита, с другой. Нам представилась возможность рассмотреть несколько совершенно разных подходов к этим проблемам, связанным, прежде всего, со спецификой организации и институциональных полномочий каждого ВОФК. Мы хотели*







увидеть лучший вариант, но убедились в том, что используемые системы настолько индивидуальны, что не поддаются сравнению. Помимо этого, наше внимание привлекли многообразные вопросы, связанные с СААТ и попытками автоматизации процессов сбора данных и статистического анализа, что может значительно повысить эффективность и результативность работы аудитора.»

### ■ Дариус Залалис, Главный контроллер Литвы: «Удивительно интересный и полезный семинар».

«На первый взгляд могло показаться, что 20 презентаций в течение такого короткого промежутка времени перегрузят семинар и не позволят как следует познакомиться с информационными системами наших коллег и изучить принципы их построения. На деле все оказалось по-другому.

В каждой презентации нашлось место для тех, кто был заинтересован в обсуждаемой теме и хотел прояснить для себя частные вопросы, связанные с системами управления и контроля. Обсуждения в ходе семинара и не прекращавшиеся дискуссии во время перерывов показали, что практически все ВОФК сталкиваются в этой области с одними и теми же проблемами, связанными со стремлением максимально автоматизировать работу аудита и вспомогательные процессы. Семинар позволил участникам сделать гигантский шаг вперед в этом направлении, вместо того, чтобы действовать в индивидуальном порядке методом проб и ошибок. Многих ошибок можно будет теперь избежать, благодаря открытому коллективному обсуждению.

ВОФК Литвы считает, что этот семинар является конструктивным вкладом в осуществляемую нами программу обновления информационных систем.»

### ■ Павел Банаш, Веслав Карлински, Петр Прокопчук – представители ВОФК Польши: «Семинар с высокой добавленной стоимостью».

«Вот, что показалось нам особенно полезным:

Ознакомление с характеристиками и принципами построения полностью сформированных информационных систем поддержки аудита. Одна из презентаций явилась хорошим подтверждением тенденции к росту использования гибких методов финансирования

информационных систем, что наводит нас на мысль о возможном доминировании таких методов в «индустрии компьютеризации ВОФК» в ближайшие годы.

Анализ решений для типичных процессов ВОФК, пригодных для всеобщего применения.

Сопоставление TeamMate и CaseWare и анализ их сильных и слабых сторон.

Обсуждение практики использования программного обеспечения СААТ (IDEA) в финансовом аудите и аудите соответствия (на примере пособий по безработице). Это наводит на мысль о целесообразности создания под эгидой EUROSAI открытой базы данных таких практических примеров. Рабочая группа по информационным технологиям реализует проект ([www.egov.nik.gov.pl](http://www.egov.nik.gov.pl)), в рамках которого можно было бы предусмотреть такую возможность.»

### ■ Джо Хи Ким, старший научный сотрудник, наблюдатель от ASOSAI

«Обмен опытом аутсорсинга и собственной разработки систем управления аудитом на различных уровнях и платформах позволит избежать ошибок в работе отдельных ВОФК. В Корее, например, особые сложности вызвали вопросы доступа к информации и необходимые функциональные преобразования. Учитывая ограниченность бюджетных средств и людских ресурсов и, одновременно, необходимость повышения эффективности и результативности аудита, большой интерес вызвали у меня собственные разработки. Очень полезным мне показалось также сопоставление решений по использованию метаданных в различных ВОФК.

Я многое узнал из конструктивных дискуссий в ходе семинара, которые добавили немало ценных деталей к выступлениям докладчиков.

Мне бы очень хотелось, чтобы такой обмен знаниями продолжился, и сотрудничество в этой области велось в будущем более активно.

Хочу поблагодарить EUROSAI за предоставленную мне возможность посетить этот семинар в роли обозревателя, а ВОФК Чешской Республики - за проявленное гостеприимство.»

Семинар подтвердил, что вопрос использования программных продуктов в аудите остается насущным. Это привело участников к намерению продолжить сотрудничество в данной сфере. ■







## МЕРОПРИЯТИЯ EUROSAI В 2012 ГОДУ

- **II СОВМЕСТНОЕ СОВЕЩАНИЕ ОПЕРАТИВНЫХ ГРУПП ПО РАЗРАБОТКЕ ПОЛОЖЕНИЙ О ЦЕЛЕВЫХ ГРУППАХ И ПО РАЗРАБОТКЕ ТРЕБОВАНИЙ К ПЛАНИРОВАНИЮ, МОНИТОРИНГУ И ОТЧЕТНОСТИ** (Целевая группа 4), Лиссабон (Португалия), 17 января 2012 года.
- **II СОВЕЩАНИЕ ОПЕРАТИВНОЙ ГРУППЫ ПО СОЗДАНИЮ НОВОГО ВЕБ-САЙТА EUROSAI**, Лиссабон (Португалия), 17 января.
- **II ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ ЦЕЛЕВОЙ ГРУППЫ 4**, Лиссабон (Португалия), 17-18 января.
- **II ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ ЦЕЛЕВОЙ ГРУППЫ 1**, Париж (Франция), 14 февраля.
- **СОВЕЩАНИЕ ОПЕРАТИВНОЙ ГРУППЫ ПО КОММУНИКАЦИОННОЙ ПОЛИТИКЕ EUROSAI (Целевая группа 4)**, Варшава (Польша), 8 - 9 марта.
- **IV СОВЕЩАНИЕ СПЕЦИАЛЬНОЙ ГРУППЫ EUROSAI ПО АУДИТУ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЕННЫХ НА ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ И ЛИКВИДАЦИЮ ПОСЛЕДСТВИЙ КАТАСТРОФ**, Вроцлав (Польша), 21-23 марта.
- **III ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ ЦЕЛЕВОЙ ГРУППЫ 4**, Гаага (Нидерланды), 23-24 апреля.
- **СТАРТОВОЕ СОВЕЩАНИЕ СПЕЦИАЛЬНОЙ ГРУППЫ «АУДИТ И ЭТИКА»**, Лиссабон (Португалия), 7 - 8 мая.
- **СЕМИНАР «УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ РЫБОЛОВНОЙ И ЛЕСНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ»**, Осло (Норвегия), 15 - 16 мая.
- **XXXIX ЗАСЕДАНИЕ РУКОВОДЯЩЕГО КОМИТЕТА EUROSAI**, Анкара (Турция), 28 мая.
- **СЕМИНАР ПО САМООЦЕНКЕ АУДИТА ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ (ITASA) (Рабочая группа EUROSAI по информационным технологиям)**, Вена (Австрия), 11 - 12 июня.
- **СЕМИНАР ПО САМООЦЕНКЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ (ITSA) (Рабочая группа EUROSAI по информационным технологиям)**, Вена (Австрия), 20 - 22 июня.
- **СЕМИНАР ПО САМООЦЕНКЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ (ITSA) (Рабочая группа EUROSAI по информационным технологиям)**, Амстердам (Нидерланды), 26 - 28 июня.
- **СЕМИНАР ПО САМООЦЕНКЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ (ITSA) (Рабочая группа EUROSAI по информационным технологиям)**, Варшава (Польша), 18 - 20 июля.
- **VII КОНФЕРЕНЦИЯ EUROSAI-OLACEFS**, Тбилиси (Грузия), 17-19 сентября.
- **СЕМИНАР EUROSAI «ПРИМЕНЕНИЕ ПРОГРАММНЫХ СРЕДСТВ В ХОДЕ АУДИТА»**, Прага (Чешская республика), 18-20 сентября.
- **СЕМИНАР ПО САМООЦЕНКЕ АУДИТА ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ (ITASA) (Рабочая группа EUROSAI по информационным технологиям)**, Амстердам (Нидерланды), 15 - 19 октября.
- **СЕМИНАР РАБОЧЕЙ ГРУППЫ EUROSAI ПО АУДИТУ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ «АУДИТ ЛЕСНОГО ХОЗЯЙСТВА»** (Кипр).
- **ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ EUROSAI ПО АУДИТУ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (устойчивое развитие и аудит информации, применяемой при проведении аудита в сфере охраны окружающей среды)**, (Кипр), 23 - 25 октября.
- **СЕМИНАР ПО САМООЦЕНКЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ (ITSA) (Рабочая группа EUROSAI по информационным технологиям)**, Европейская счетная палата (Люксембург), 23 - 25 октября.
- **СЕМИНАР ПО САМООЦЕНКЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ (ITSA) (Рабочая группа EUROSAI по информационным технологиям)**, Анкара (Турция), 5 - 9 ноября.
- **СОВЕЩАНИЕ ПРОЕКТНОЙ ГРУППЫ «ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ ПОДДЕРЖКИ ПРОЦЕССОВ АУДИТА (ISSAP)» (Рабочая группа EUROSAI по информационным технологиям)**, Люксембург, 6 ноября.
- **III ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ ЦЕЛЕВОЙ ГРУППЫ 1**, Париж (Франция), 8 - 9 ноября.
- **II ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ ЦЕЛЕВОЙ ГРУППЫ 2**, Потсдам (Германия), 8 - 9 ноября.
- **СОВЕЩАНИЕ ПРОЕКТНОЙ ГРУППЫ «САМООЦЕНКА АУДИТА ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ (ITASA)» (Рабочая группа EUROSAI по информационным технологиям)**, Берн (Швейцария), 13 ноября.
- **СОВЕЩАНИЕ ПРОЕКТНОЙ ГРУППЫ “ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО” (Рабочая группа EUROSAI по информационным технологиям)**, Польша (Варшава), 15 - 16 ноября.
- **II ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ ЦЕЛЕВОЙ ГРУППЫ 3**, Варшава (Польша), 4 - 5 декабря.
- **СОВЕЩАНИЕ ПРОЕКТНОЙ ГРУППЫ «САМООЦЕНКА ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ (ITSA)» (Рабочая группа EUROSAI по информационным технологиям)**, Берн (Швейцария), 11 декабря.





## МЕРОПРИЯТИЯ EUROSAI, ЗАПЛАНИРОВАННЫЕ НА 2013 ГОД

>28<

НОВОСТИ EUROSAI

- **ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ EUROSAI ПО ИНФОРМАЦИОННЫМ ТЕХНОЛОГИЯМ**, Париж (Франция), 18 - 19 февраля.
- **УЧЕБНЫЙ КУРС РАБОЧЕЙ ГРУППЫ EUROSAI ПО ИНФОРМАЦИОННЫМ ТЕХНОЛОГИЯМ**, Париж (Франция), 20 - 22 февраля.
- **IV ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ ЦЕЛЕВОЙ ГРУППЫ EUROSAI 1**, Счетная палата Франции, Париж, 18 марта.
- **II СОВЕЩАНИЕ СПЕЦИАЛЬНОЙ ГРУППЫ «АУДИТ И ЭТИКА»**, Хорватия, первая половина апреля.
- **IV КОНФЕРЕНЦИЯ EUROSAI-ARABOSAI**, Баку (Азербайджан) 16-18 Апрель.
- **IV ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ ЦЕЛЕВОЙ ГРУППЫ 4**, Мадрид (Испания), 25 - 26 апреля.
- **XL ЗАСЕДАНИЕ РУКОВОДЯЩЕГО КОМИТЕТА EUROSAI**, Брюссель (Бельгия), 30 мая.
- **I СЕМИНАР СПЕЦИАЛЬНОЙ ГРУППЫ «АУДИТ И ЭТИКА» по теме «Этика аудита»**, последний квартал 2013 года.
- **XXI КОНГРЕСС INTOSAI**, Пекин (КНР), 22 - 27 октября.

## НАЗНАЧЕНИЯ В ВОФК EUROSAI В 2012 ГОДУ

- **Г-н Рамон Альварес де Миранда** избран новым Председателем Счетной палаты Испании и занял пост Генерального секретаря EUROSAI.
- **Г-жа Лоне Стром**, избрана новым Главным аудитором Дании.
- **Г-н Лаша Тордиа** назначен новым Главным аудитором Службы государственного аудита Грузии.
- **Г-н Сеамус МакКарти** назначен новым Главным контроллером и аудитором Ирландии.
- **Г-н Джозеф Х. Шапира** избран новым Контролером и Омбудсменом Государства Израиль.
- **Г-н Аслан Мусин избран** новым Председателем Счетного комитета Республики Казахстан.
- **Г-н Радослав Сретенович** переизбран на посту Председателя Государственной счетной палаты Сербии.
- **Г-н Роман Магута**, назначен новым Председателем Счетной палаты Украины.



**E U R  S A I**

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

# **НОВОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**









# СОВЕЩАНИЕ КОНТАКТНОГО КОМИТЕТА РУКОВОДИТЕЛЕЙ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ СТРАН ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

ЭСТОРИЛЬ, ПОРТУГАЛИЯ, 18-19 ОКТЯБРЯ 2012 ГОДА

>31<

НОВОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

В 2012 году ежегодное совещание Контактного комитета руководителей ВОФК стран ЕС и Европейской счетной палаты было организовано *Счетной палатой Португалии* в г. Эсториле (Португалия) 18 - 19 октября 2012 года. Вел совещание Председатель *Счетной палаты Португалии*, г-н Гильерме д'Оливейра Мартинш. Участвовали 93 делегатов из стран-членов Евросоюза и Европейской счетной палаты, представители ВОФК Хорватии (как страны, вступающей в ЕС), четырех стран-кандидатов (Бывшей Югославской Республики Македонии, Черногории, Сербии и Турции), а также IDI-INTOSAI (Норвегия) и SIGMA (ОЭСР).

Первая тема совещания *«Насущные задачи ВОФК по подготовке к реализации следующей программы финансового развития ЕС»* была раскрыта в форме семинара.

В качестве главного докладчика на семинаре выступал высокий гость - Европейский комиссар по налогообложению, таможенному союзу, аудиту и борьбе с мошенничеством Альгирдас Семета. Своими мнениями и практическим опытом поделились представители нескольких национальных ВОФК и Европейской счетной палаты.

Участники семинара сошлись в том, что объемный и значимый «пакет» законодательных инициатив по следующей программе финансового развития ЕС приведет к серьезным изменениям в управлении финансами в Европейского Союза.

Европейская счетная палата и национальные ВОФК в качестве внешних аудиторов стран ЕС будут, несомненно, затронуты пересмотром существующих положений о расходах и финансировании ЕС, приуроченным к началу новой многолетней программы финансового развития (MFF) на период 2014-2020 годов. Контактный комитет был проинформирован о наиболее важных задачах, которые предстоит решать в связи с этим высшим органам финансового

контроля. Участники совещания проанализировали представленные им предложения и их влияние на работу ВОФК, а также на рационализацию финансового управления в ЕС и странах-членах Евросоюза. Дискуссии по вопросу о пересмотре Финансового регламента, состоявшиеся на предыдущих совещаниях Контактного комитета в 2010 и 2011 годах, помогли внести ясность в этот предмет.

Новый Финансовый регламент призван усилить подотчетность стран-членов ЕС. Новое законодательство ЕС затрагивает такие фундаментальные вопросы, как усиление бюджетного контроля и контроля экономической политики стран ЕС; продвижение мер по корректировке излишнего дефицита и макроэкономического дисбаланса, а также разработку требований к национальным налогово-бюджетным системам.

Высшие органы финансового контроля стран-членов ЕС и Европейская счетная палата выразили свое намерение содействовать совершенствованию систем и повышению эффективности использования европейских фондов на местах, а также реализации новых экономических и финансовых мер по усилению управляемости Европейского союза. Они также взяли на себя обязательство высказывать независимую и профессиональную точку зрения по вопросам качества расходования бюджетных средств, включая средства ЕС и государств-членов в проектах совместного финансирования, что еще раз продемонстрировало важность сотрудничества между национальными ВОФК и Европейской счетной палатой во всем, что касается фондов ЕС.

При обсуждении второй темы - *«Последние достижения в борьбе с финансовым кризисом и опыт ВОФК в проведении аудиторских проверок, связанных с этой проблемой»* - Контактный комитет рассмотрел ряд ранее заказанных материалов: отчет Специальной группы по изысканию возможностей





сотрудничества с Управлением статистики ЕС (Евростат) и национальными статистическими институтами; доклад о ходе реализации совместной инициативы ВОФК стран Еврорезоны в отношении внешнего аудита Европейского механизма стабильности; отчет Рабочей группы по экспериментальному проекту выявления возможной слабости государственного аудита в применении к новым механизмам заимствования, а также отчет о работе по созданию Сети аудита налогово-бюджетной политики.

Некоторые ВОФК поделились своими мнениями и опытом по различным аспектам борьбы с финансовым кризисом в свете последних изменений в сфере финансового аудита и новых функций ВОФК, по вопросам внедрения стандартов бухгалтерского учета и приемлемости Международных стандартов учета в государственном секторе (IPSAS) для стран-членов ЕС, а также по вопросам применения правил, регулирующих бюджетный процесс и формирование доходных статей государственного бюджета.

Участники совещания утвердили ряд будущих мероприятий в рамках Программы сотрудничества Контактного комитета и проанализировали отчет *О передовой практике аудита и основных рекомендациях по аудиту управляемости предприятий, находящихся в собственности центральной и местной администрации* (ВОФК Латвии), а также результаты семинара *Опыт, приобретенный в ходе подведения итогов программы 2000-2006 годов* (ВОФК Венгрии).

В рубрике *Полезная информация* члены Контактного комитета заслушали отчеты о двух аудиторских проверках: *Мониторинг рисков, затрагивающих государственные финансы* (Нидерланды) и *Результаты совместного аудита системы торговли выбросами CO<sub>2</sub>* (Дания).

Участникам совещания был также представлен доклад Генерального секретаря INTOSAI, Председателя ВОФК Австрии, о важной Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/66/209: *“Повышение эффективности, подотчетности, результативности и транспарентности государственной*



После обсуждения обеих тем перед участниками заседания выступил еще один почетный гость: Управляющий **Банка Португалии** Карлуш да Силва Кошта, который подвел итоги тематической части совещания.

По итогам дебатов участники утвердили 6 резолюций: 1. *Сеть аудита Европейской стратегии 2020*; 2. *Сотрудничество ВОФК с Евростатом и национальными институтами статистики*; 3. *Результаты экспериментального проекта по доступности для ВОФК основных надзирающих финансовых учреждений в странах ЕС*; 4. *Мероприятия Контактного комитета в 2013 году*; 5. *Стандарты бухгалтерского учета в государственном секторе*; 6. *Задачи и функции внешних аудиторов в свете последних изменений в экономической управляемости ЕС*.

*администрации путем усиления высших органов финансового контроля”.*

Президент и Генеральный секретарь EUROSAI сообщили о работе, которую проводит Европейская организация ВОФК.

По результатам проделанной работы отчитались также представители *Сети ВОФК стран-кандидатов и потенциальных стран-кандидатов и Европейской счетной палаты*.

Следующее совещание Контактного комитета руководителей ВОФК Европейского союза и Европейской счетной палаты пройдет в октябре 2013 в Вильнюсе (Литва) под председательством Главного аудитора Литвы г-жи Гиедре Сведиене. ■





# ГОДОВОЙ ОТЧЕТ ЕВРОПЕЙСКОЙ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ О ВЫПОЛНЕНИИ БЮДЖЕТА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ЗА 2011 ГОД

&gt;33&lt;

НОВОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

6 ноября 2012 года Европейская счетная палата (ЕСП) опубликовала свой Годовой отчет о выполнении бюджета ЕС и освоении Европейских фондов развития за 2011 финансовый год.

Годовой отчет ЕСП о выполнении бюджета ЕС служит для установления фактов, составления заключений и выдачи рекомендаций, позволяющих Европейскому парламенту, Совету ЕС и гражданам Европейского союза правильно оценивать и повышать качество управления финансовыми средствами ЕС.

Главную часть Годового отчета ЕСП за 2011 год составляют акты, подтверждающие достоверность отчетных документов Европейского союза (Déclaration d'Assurance) и соответствие нормам права базовых операций, лежащих в основе отчетных документов. Помимо этого Годовой отчет о выполнении бюджета ЕС за 2011 год включает два новых специальных раздела, посвященных результатам финансовой деятельности ЕС в сельскохозяйственной сфере и в сфере сближения стран ЕС. Данные по предоставляемой финансовой помощи приводятся в разбивке по секторам экономики и в сравнении с результатами 2010 года, с указанием предполагаемого коэффициента ошибок. Учитывая положительную реакцию на предварительное заключение об эффективности управления ЕС, включенное в Годовой отчет о выполнении бюджета ЕС за 2010 год, в этом году тема эффективности находит более подробное освещение, включая необходимые расчеты.

В 2011 году расходная часть бюджета ЕС составила 129,4 млрд. евро, из которых около 80% приходится на сельское хозяйство и политику сближения стран ЕС, то есть на те области, в которых ответственность за выполнение бюджета возлагается не только на Европейскую комиссию, но и на правительства стран ЕС.

По вопросу **достоверности отчетных документов ЕС**, Европейская счетная палата пришла к выводу о том, что в 2011 году консолидированные отчетные документы ЕС достоверно отражают реальной финансовое положение

Союза на 31 декабря 2011 года во всех существенных аспектах, а результаты операций и движение наличных средств за этот отчетный период отвечают Финансовому регламенту и правилам ведения бухгалтерского учета соответствующих департаментов Европейской комиссии.

Что касается **правомерности базовых операций ЕС**, по мнению Европейской счетной палаты, поступления и выплаты, лежащие в основе отчетных документов ЕС за 2011 года, во всех своих существенных аспектах, соответствуют действующему законодательству и поставленным целям. В то же время, ЕСП пришла к выводу о том, что системы надзора и контроля ЕС не полностью эффективны в деле обеспечения законности и целевой направленности платежей, лежащих в основе отчетных документов за 2011 год, и что данные платежи включают существенные ошибки. По расчетам ЕСП, средний коэффициент ошибок в начислении платежей, на которых основаны отчетные документы за 2011 год, составляет 3,9% для всего бюджета ЕС в целом, что практически совпадает с показателем 2010 года (3,7%).

Общее заключение ЕСП по платежам подтверждается заключениями по отдельным направлениям. Все отдельно исследованные направления деятельности ЕС затронуты нарушениями в платежах, за исключением таких статей, как **административные и прочие расходы** (9,8 млрд. евро) и **международные отношения, помощь и расширение** (6,2 млрд. евро), хотя в этой последней области, по результатам аудита, системы внутреннего контроля нельзя считать полностью эффективными, а внутренние и окончательным выплаты также производились с существенными ошибками.

По статье **Сельское хозяйство: рынок и прямая помощь** (43,8 млрд. евро) коэффициент ошибок составляет 2,9%. Приблизительно три четверти исчислимых ошибок можно охарактеризовать как «неточность в расчетах», причем наиболее частым нарушением было декларирование бенефициарами излишней площади земельных угодий, учитываемой при начислении субсидий. Большая часть ошибок не превышает 5% от суммы выплаты. На







эффективность систем внутреннего контроля - прежде всего интегрированных автоматизированных систем управления и контроля (IACS) – отрицательно повлияла неточность информации, имеющейся в базах данных и неправильная административная обработка заявок на субсидии со стороны организаций, производящих выплаты.

**Развитие аграрных регионов, окружающая среда, рыбные ресурсы и здравоохранение** (13,9 млрд. евро). В 2011 году эта статья расходов оказалась наиболее подверженной ошибкам, которые достигают здесь уровня 7,7%. Большинство ошибок связаны с правомочностью расходов по мероприятиям, не привязанным к конкретным площадям. В области развития аграрных регионов аудит систем внутреннего контроля показал, что административные проверки и проверки на местах были недостаточно строгими для того, чтобы существенно понизить риск неправомерных выплат. В сфере деятельности Директората по морским делам и рыболовству, по заключению ЕСП, неправомерные расходы были допущены из-за недостаточно строгого мониторинга реальных объемов улова рыбы.

Предполагаемая средняя ошибка в выплатах по статье **Региональная политика, энергетика и транспорт** (34,8 млрд. евро) остается высокой – 6,0%. Прежде всего, ЕСП выявила факты серьезного нарушения правил государственных закупок. Вторым по частоте типом ошибки в этой области являются неправомерные выплаты по финансированию проектов, которые не отвечают установленным требованиям. По заключению ЕСП, для 62% операций, затронутых такими ошибками, причина нарушений кроется в недостаточности информации, предоставляемой властям стран-членов ЕС, что делает невозможным исправление хотя бы части нарушений до передачи заверенных актов произведенных расходов в Европейскую комиссию. В отношении выявленных нарушений аудиторы ЕСП указывают на отсутствие уверенности в том, что эти нарушения были адекватно компенсированы механизмами финансовой корректировки, и в том, что все существенные ошибки были, таким образом, исправлены к закрытию каждой из программ.

По статье **Трудоустройство и социальные вопросы** (10,3 млрд. евро) предполагаемый средний коэффициент ошибок составляет 2,2%. Большая часть ошибок связана с неправомерной компенсацией произведенных затрат. Аудиторы ЕСП отмечают слабость систем управления и контроля в странах-членах ЕС, особенно на уровне первичного контроля затрат. ЕСП установила, что власти стран-членов ЕС получали достаточную информацию для того, чтобы выявить и исправить, по меньшей мере, часть ошибок в 76% операций, затронутых нарушениями, до передачи в Европейскую комиссию заверенных актов произведенных затрат.

В операциях по статье **Исследования и другие вопросы внутренней политики** (10,6 млрд. евро) коэффициент ошибок, по заключению ЕСП, составляет 3,0%. Главной причиной нарушений в этой области является завышение расходов бенефициарами по проектам, финансируемым из бюджета рамочных программ научных исследований и технологического развития. Согласно правилам финансирования рамочных программ, возмещение определенных затрат бенефициаров может производиться только при наличии положительного заключения, выданного независимым аудитором. Проверка существующих систем контроля позволила установить, что ошибки затрагивают 81% проектов, имеющих такое положительное заключение.

В Главе 10 своего Годового отчета ЕСП комментирует результаты самооценки Европейской комиссии по показателю **эффективности**, согласно ежегодным отчетам директоров Комиссии, а также проливает свет на ряд важных вопросов, содержащихся в опубликованном Комиссией специальном отчете об эффективности управления за 2011 год. Самооценка Комиссии демонстрирует положительные сдвиги по сравнению с предыдущими периодами. Тем не менее, аудит эффективности, проведенный ЕСП в 2011 году, по-прежнему указывает на отсутствие точной оценки потребностей и недостаточную предварительную проработку программ, что отрицательно сказывается на содержании отчетов о результатах и достижениях, и не позволяет Комиссии правильно определить добавленную стоимость, создаваемую благодаря реализации финансируемых программ.

В целом, как отметил Председатель Европейской счетной палаты в ходе презентации Годового отчета Европейскому парламенту и Совету ЕС, финансовое управление Европейского союза за период с 2007 по 2013 год улучшилось, но еще не достигло необходимых стандартов во всех областях. Сокращение приблизительного уровня нарушений при выполнении бюджета ЕС в целом, по сравнению с предыдущим рамочным периодом, связано с усовершенствованием правил и улучшением планирования затрат. При разработке правил планирования затрат на следующий рамочный период (2014 - 2020) необходимо учитывать, что для сокращения размеров неправомерных выплат, повышения эффективности и усиления подотчетности требуется упростить структуру затрат, добиться большей ясности в формулировке задач, обеспечить измеримость результатов и повысить затратоэффективность систем контроля.

*Годовые отчеты Европейской счетной палаты по выполнению бюджета ЕС и освоению Европейских фондов развития за 2011 год опубликованы на сайте <http://eca.europa.eu>.* ■





# ПРОЧИЕ ОТЧЕТЫ, МНЕНИЯ И ДОКУМЕНТЫ, УТВЕРЖДЕННЫЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ СЧЕТНОЙ ПАЛАТОЙ В 2012 ГОДУ

&gt;35&lt;

НОВОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

В 2012 году Европейская счетная палата утвердила следующие **специальные отчеты:**

- Специальный отчет № 1/2012 – *Эффективность помощи, оказываемой Европейским союзом развивающимся странам субсахарной Африки в целях обеспечения продовольственной безопасности.*
- Специальный отчет № 2/2012 – *Инструменты совместного финансирования малых и средних предприятий с участием Европейского фонда регионального развития.*
- Специальный отчет № 3/2012 – *Насколько успешно исправляются недостатки в системах управления и контроля распределения Структурных фондов ЕС в странах Европейского союза?*
- Специальный отчет № 4/2012 – *Эффективность капиталовложений при совместном использовании Структурных фондов и Фондов выравнивания ЕС для финансирования транспортных инфраструктур в морских портах.*
- Специальный отчет № 5/2012 – *Общая информационная система международных отношений ЕС (CRIS).*
- Специальный отчет № 6/2012 – *Помощь, оказываемая ЕС турецко-киприотскому сообществу.*
- Специальный отчет № 7/2012 – *Реформа организации винодельческого рынка ЕС: достигнутые результаты.*
- Специальный отчет № 8/2012 – *Целевая помощь, оказываемая в целях модернизации сельскохозяйственных предприятий.*
- Специальный отчет № 9/2012 – *Аудит системы контроля производства, обработки, распределения и импорта биологических продуктов.*
- Специальный отчет № 10/2012 – *Эффективность повышения квалификации работников Европейской комиссии.*
- Специальный отчет № 11/2012 – *Прямая помощь на развитие подсосного метода выращивания крупного и мелкого рогатого скота в свете частичного выполнения Договора о применении санитарных и фитосанитарных мер.*
- Специальный отчет № 12/2012 – *Насколько улучшился процесс формирования надежной и достоверной статистической информации в Европейской комиссии и Статистическом управлении ЕС (ЕВРОСТАТ)?*
- Специальный отчет № 13/2012 – *Помощь ЕС в обеспечении снабжения пресной водой и услугами по базовой санитарной обработке в развивающихся странах субсахарной Африки.*
- Специальный отчет № 14/2012 – *Выполнение гигиенического законодательства ЕС на скотобойнях в странах, вступивших в ЕС после 2004 года.*
- Специальный отчет № 15/2012 – *Решение вопросов, связанных с конфликтами интересов в ряде управлений ЕС.*
- Специальный отчет № 16/2012 – *Эффективность Схемы выплат по площади обрабатываемых угодий в качестве переходной системы для поддержки фермеров в новых странах ЕС.*
- Специальный отчет № 17/2012 – *Вклад Европейских фондов развития в создание устойчивой сети автомобильных дорог в субсахарной Африке (11FED228).*
- Специальный отчет № 18/2012 – *Помощь, оказываемая Европейским союзом Косово по формированию институтов правового государства.*
- Специальный отчет № 19/2012 – *Контроль выполнения рекомендаций, содержащихся в специальных отчетах Европейской счетной палаты.*
- Специальный отчет № 20/2012 – *Насколько эффективно ведется финансирование инфраструктурных проектов по управлению городскими отходами для достижения целей Европейской политики в области обработки отходов?*







- Специальный отчет № 21/2012 – *Затратоэффективность капиталовложений в реализацию Политики сближения стран ЕС по показателю рационального использования энергии.*
- Специальный отчет № 22/2012 – *Насколько эффективно Европейский фонд интеграции и Европейский фонд помощи беженцам способствуют реальной интеграции иммигрантов из третьих стран?*
- Специальный отчет № 23/2012 – *Насколько успешно Структурные меры ЕС способствуют перепрофилированию заброшенных промышленных и военных объектов?*
- Специальный отчет № 24/2012 – *Роль Европейского фонда солидарности в ликвидации последствий землетрясения в Аbruццо: польза и стоимость проведенных операций.*
- Специальный отчет № 25/2012 – *Достаточность существующих механизмов для мониторинга эффективности расходов Европейского социального фонда, связанных с оказанием помощи работникам пожилого возраста.*

Кроме того в 2012 году ЕСП утвердила следующие мнения:

- Мнение № 1/2012 – *О ряде предложений по регулированию общей аграрной политики на период 2014-2020 годов.*
- Мнение № 2/2012 –
  - *О пересмотренном проекте Постановления Совета ЕС по системе формирования собственных средств Европейского союза;*
  - *О пересмотренном проекте Постановления Совета ЕС по мерам внедрения системы формирования собственных средств Европейского союза;*
  - *О пересмотренном проекте Постановления Совета ЕС о методах и процедурах формирования собственных средств традиционного типа и привязанных к показателю валового национального продукта, и о мерах по обеспечению потребностей ЕС в наличных средствах;*
  - *О проекте Постановления Совета ЕС о методах и процедурах формирования собственных средств на основе налога на добавленную стоимость,*
  - *О проекте Постановления Совета ЕС о методах и процедурах формирования собственных средств на основе налога на финансовые операции.*
- Мнение № 3/2012 – *О проекте Постановления Европейского парламента и Совета ЕС о Программе «Hercule III» по продвижению мероприятий, направленных на защиту финансовых интересов Европейского союза.*
- Мнение № 4/2012 – *Об отчете Европейской комиссии о состоянии финансов ЕС на основе достигнутых результатов, согласно Статье 318 Договора о функционировании Европейского союза.*
- Мнение № 5/2012 – *О проекте Постановления Европейского парламента и Союза ЕС, вносящем изменения в Штатный регламент и Условия заключения трудовых договоров с работниками ЕС.*
- Мнение № 6/2012 – *О проекте Постановления Европейского парламента и Союза ЕС о правилах участия и распространения результатов Рамочной программы исследований и инноваций «Horizon 2020», рассчитанной на период 2014-2020 годов.*
- Мнение № 7/2012 – *О проекте Постановления Европейского парламента и Совета ЕС о временных мерах, связанных с вступлением Хорватии в Европейский союз, по набору должностных лиц и временного персонала в штат ЕС.*
- Мнение № 8/2012 – *О проекте Директивы Европейского парламента и Совета ЕС о применении уголовного права в борьбе с мошенническими действиями, затрагивающими финансовые интересы Европейского союза.*
- Мнение № 9/2012 – *О пересмотренном проекте Постановления Европейского парламента и Совета ЕС об общих положениях, регулирующих работу Европейского фонда регионального развития, Европейского социального фонда, Фонда сближения, Европейского сельскохозяйственного фонда аграрного развития и Европейского фонда морских ресурсов и рыболовства, участвующих в Общей стратегической рамочной программе, а также об основных положениях по работе Европейского фонда регионального развития, Европейского социального фонда и Фонда сближения, отменяющих Постановление Совета ЕС № 1083/2006.*

Помимо этого Европейская счетная палата опубликовала 49 **специальных годовых отчетов**, посвященных различным управлениям ЕС и другим децентрализованным институтам. Все отчеты включают мнение аудитора по поводу надежности финансового отчета за 2011 год, а также законности и правомерности базовых сделок.

**Собственный годовой отчет Европейской счетной палаты за 2011 год** был опубликован в апреле 2012 года. Этот документ дает представление о ключевых результатах и достижениях ЕСП за отчетный период, а также об изменениях, затрагивающих работу аудиторов и внутреннюю организацию Палаты.

Все отчеты и мнения ЕСП можно найти на сайте <http://eca.europa.eu>. ■





# НОВЫЕ ЧЛЕНЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ, ВОШЕДШИЕ В ЕЕ СОСТАВ В 2012 ГОДУ

&gt;37&lt;

По назначению стран-членов ЕС и после согласования с Европейским парламентом, Советом ЕС были включены в состав Европейской счетной палаты сроком на 6 лет с правом продления следующие лица:

- **Г-н Генрик Отбо** (Дания)
- **Г-н Пиетро Руссо** (Италия)
- **Г-н Виль Итала** (Финляндия)
- **Г-н Кевин Кардифф** (Ирландия)
- **Г-н Баудилио Томэ Мугуруса** (Испания)

На следующий шестилетний срок продлены в 2012 году мандаты членов Европейской счетной палаты:

- **Г-на Витора Мануэля да Силвы Калдейры** (Португалия)
- **Г-на Карела Пинкстена** (Бельгия)
- **Г-на Ханса Гусафа Вессберга** (Швеция)





**E U R  S A I**

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

# **МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ВОФК (ISSAI)**









# О ХОДЕ ПРОЕКТА ГАРМОНИЗАЦИИ ISSAI

**Доктор Норберт Вайнрихтер, ВОФК Австрии**

Член Целевой группы 2 «Профессиональные стандарты»

## ВВЕДЕНИЕ: ПОЧЕМУ ЭТО ВАЖНО?

Проект гармонизации ISSAI – одно из самых важных начинаний Международной организации высших органов финансового контроля, целью которого является замена целого уровня стандартов ISSAI в 2013 году в целях превращения ISSAI в логически увязанную и последовательную систему требований. Речь идет, ни больше, ни меньше, об уровне 3 «Фундаментальные принципы аудита», который регламентирует ключевой процесс в деятельности любого ВОФК – процесс аудита.

Сообществу INTOSAI предлагается обсудить четыре документа, которые должны войти в систему международных стандартов ISSAI. [1] Эти документы посвящены важным вопросам стандартизации в интересах всего мирового сообщества ВОФК. Например, в них впервые затрагивается тема ISSAI как авторитетного источника, на который могут ссылаться национальные ВОФК. Разработаны конкретные рекомендации в отношении того, в какой форме национальные ВОФК смогут официально заявлять о своей приверженности международным стандартам. Здесь также будет содержаться описание концепции аудита в государственном секторе, на котором строится вся система стандартов.

Крайне необходимо, чтобы все члены EUROSAI внимательно проанализировали указанные документы и поделились своим мнением и опытом. Для ясности, в настоящей статье, мы хотим рассказать о предпосылках этого проекта, его тематике, выставляемых на открытое обсуждение документах и о последующих шагах INTOSAI в процессе внедрения профессиональных стандартов [2].

## ИСТОРИЯ ПРОЕКТА: КАК ВСЕ НАЧИНАЛОСЬ

Реагируя на усложнение правил, регулирующих аудит в частном секторе, и понимая, что общество ждет то же

от стандартов государственного аудита, Руководящий совет Комитета INTOSAI по профессиональным стандартам на своем заседании в Вашингтоне в 2006 году открыл новую страницу в истории стандартов ВОФК, утвердив так называемый «двойной подход» (dual approach). Это подход заключается в том, чтобы признать действительными для государственного аудита стандарты, регулирующие аудит в частном секторе, а в тех областях, где этих стандартов не хватает, разработать собственные. Комитет INTOSAI по профессиональным стандартам утвердил Общие стандарты аудита 1992 года в качестве «Фундаментальных принципов аудита». Эти принципы вместе с руководством по применению «двойного подхода» должны были в совокупности обеспечить наличие базовых стандартов и руководств в сфере государственного аудита.

**■ Комитет INTOSAI по профессиональным стандартам утвердил Общие стандарты аудита 1992 года в качестве «Фундаментальных принципов аудита». Эти принципы вместе с руководством по применению «двойного подхода» должны были в совокупности обеспечить наличие базовых стандартов и руководств в сфере государственного аудита. ■**

После проведения опроса об использовании стандартов и о потребностях ВОФК в этой области XIX Конгресс INTOSAI, состоявшийся в 2007 году в Мехико, утвердил действующую систему Международных стандартов ВОФК путем распределения ряда существовавших в то время документов по четырем уровням, с систематической

[1] <http://www.issai.org>

[2] [http://www.issai.org/media%281056,1033%29/Due\\_process\\_English.pdf](http://www.issai.org/media%281056,1033%29/Due_process_English.pdf)





Групповое фото на апрельской сессии согласования проектной работы ISSAI

кодировкой. Первый и второй уровни ISSAI посвящены институциональным требованиям к ВОФК, в то время как ISSAI 100-999 (“уровень 3”) отражают фундаментальные принципы проведения аудита в организациях государственного сектора. На четвертом уровне оказались оперативные руководства, информирующие ВОФК о том, как следует применять указанные выше принципы при проведении контрольных мероприятий различного типа (например, финансового аудита или аудита эффективности).

Уровень 3 был на первом этапе заполнен «старыми» стандартами аудита INTOSAI, разработанными еще в 1992 году. Тем не менее уже тогда было признано необходимым пересмотреть эти документы с учетом новейших разработок. Наконец, в 2010 году XX Конгресс INTOSAI рассмотрел и одобрил документы 4-ого уровня, из которых около 30 посвящены финансовому аудиту, остальные - аудиту эффективности и соответствия.

---

■ **XX Конгресс INTOSAI подтвердил важность системы ISSAI как средства поддержки ВОФК в их повседневной практике аудита.** ■

---

XX Конгресс INTOSAI подтвердил важность системы ISSAI как средства поддержки ВОФК в их повседневной практике аудита. Было отмечено, что ISSAI вбирают в себя основные вопросы аудита государственного сектора. Конгресс обратился ко всем членам INTOSAI с призывом внедрять ISSAI в соответствии со своими полномочиями и действующим национальным законодательством. В то же самое время, отвечая на инициативы Комитета по профессиональным стандартам, выдвигавшиеся на совещаниях в Бразилии в 2009 году, в Брюсселе в 2010 году и в Копенгагене в 2010 году, Конгресс поручил комитету пересмотреть стандарты уровня 3 для их лучшей адаптации к концепции аудита государственного сектора и усиления логической связи с другими уровнями системы ISSAI.

### **ЗАДАЧИ ПРОЕКТА: ЧТО ПРЕДСТОИТ СДЕЛАТЬ?**

Главная цель проекта – «пересмотреть стандарты ISSAI 100-999 (Фундаментальные принципа аудита), отразив в них роль и функции ВОФК как аудиторов государственного сектора, и добиться их лучшего соответствия интересам и потребностям членов INTOSAI; обеспечить отражение в них общего содержания и ссылок на все ISSAI и детальные рабочие рекомендации, более логичную концептуальную связь между ISSAI 1 (Лимская декларация) и новыми подробными нормативными рекомендациями, опубликованными в 2010 году.» Закончив эту работу, проектная группа будет





## ■ На первом этапе нашей работы предлагается создать сбалансированную концептуальную базу аудита государственного сектора с учетом всех трех видов аудита. ■

рассматривать вопрос адаптации ISSAI 10-99 и 1000-5999 к пересмотренным фундаментальным принципам аудита. В проектную группу входят ВОФК Австрии, Бразилии, Великобритании, Дании (Председатель), Европейской счетной палаты, Индии, КНР, Мексики, Норвегии, Словакии, США, Швеции и ЮАР.

### СОДЕРЖАНИЕ: ЧТО ПРЕДЛАГАЕТСЯ?

#### Структура документов

Переработанные ISSAI 100 определяют основополагающие общие принципы и концепции, применимые ко всем видам аудиторских проверок, практикуемых в государственном секторе экономики. Переработанные ISSAI 200, 300 и 400 будут включать специфические принципы и концепции финансового аудита, аудита эффективности и аудита соответствия. Хотя такая структура может показаться очевидной, этот шаг необходимо было сделать в первую очередь.

Ни Лимская декларация (где вообще не используется термин «аудит соответствия»), ни «старые» документы уровня 3 (построенные в соответствии с приблизительной последовательностью действий, составляющих процесс аудита), ни прямые ссылки на стандарты аудита в частном секторе не создают четкой концептуальной базы для руководств 4-го уровня. На первом этапе нашей работы предлагается создать сбалансированную концептуальную базу аудита государственного сектора с учетом всех трех видов аудита.

На схеме, представленной на заседании исполнительного совета Комитета по профессиональным стандартам в Йоханнесбурге в июне 2012 года, показывается, как строится эта концептуальная база.

ISSAI 100 (Фундаментальные принципы) являются общими для всех видов и форм аудиторских проверок (голубые линии на схеме). ISSAI 200, 300 и 400 развивают эти принципы для конкретных видов аудита: финансового, аудита

эффективности и аудита соответствия. Они исходят из положений ISSAI 100 и, в случае необходимости, дополняют их специфическими принципами, применимыми к каждому из указанных видов.

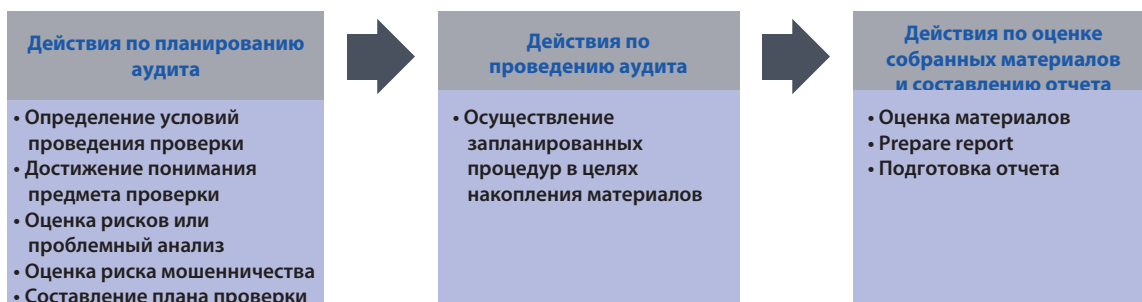
#### Аудит государственного сектора

В ходе переработки стандартов уровня 3 рассматривались следующие общие вопросы. Следует ли включать в стандарты этого уровня определение аудита? Если да, должно ли это быть определение аудита вообще или аудита в государственном секторе? Должно ли отличаться определение аудита в государственном секторе от общепринятых определений? Как сбалансировать различные этапы аудита, такие как выявление новых фактов, составление рекомендаций, подтверждение достоверности, сокращение аудиторских рисков?

## ■ Предлагаемая новая версия стандартов ISSAI 100 содержит определение ключевых понятий, характеризующих аудит в государственном секторе экономики: роль аудитора, ответственная сторона, предполагаемый пользователь, предмет изучения, информация по предмету изучения, критерии оценки. ■

В существующем предложении аудит описывается как систематический процесс объективного поиска и оценки доказательств, позволяющих установить соответствие имеющейся информации или реального состояния дел установленным критериям. Помимо этого, здесь отражаются главные отличительные черты аудита в государственном секторе: конституционный мандат ВОФК, отношения ВОФК с законодательной властью и другими демократическими институтами, а также тот факт, что государственный сектор существует на средства налогоплательщиков. В целом, в предложении делается попытка отразить специфику государственного аудита (с его разновидностями: финансовый аудит, аудит эффективности и аудит соответствия) и одновременно сохранить гибкость, необходимую для интеграции новых методологических разработок.



**Principles to be applied in conducting an audit****ПРИНЦИПЫ, СВЯЗАННЫЕ С ПРОЦЕССОМ АУДИТОРСКОЙ ПРОВЕРКИ****Элементы**

Предлагаемая новая версия стандартов ISSAI 100 содержит определение ключевых понятий, характеризующих аудит в государственном секторе экономики: роль аудитора, ответственная сторона, предполагаемый пользователь, предмет изучения, информация по предмету изучения, критерии оценки. Придавая этим определениям статус фундаментальных принципов, ISSAI 100 усиливает общую основу всех видов государственного аудита. Необходимая гибкость достигается ссылками на конкретные вопросы, связанные с предметом изучения, для каждого вида аудита.

В отношении аудита эффективности общие определения вводятся впервые. По этой причине было решено использовать более общие формулировки, например, «что должно быть согласно закону, нормативам или стандартам»;

**■ Концепция достоверности имеет ключевое значение в финансовом аудите и аудите соответствия, однако в ее определении не учитывается аудит эффективности. ■**

чего можно было ожидать в соответствии с рациональными принципами и передовой практикой и что могло бы быть при иных условиях».

**Степень и подтверждение достоверности**

Одной из самых сложных задач проектной группы оказалась задача определения общей концепции подтверждения достоверности для всех видов аудита. Концепция достоверности имеет ключевое значение в финансовом аудите и аудите соответствия, однако в ее определении не учитывается аудит эффективности. Мы решили этот вопрос следующим образом:

В зависимости от цели аудита, достоверность может подтверждаться двумя способами:

- Путем прямого указания на степень достоверности в отчете аудитора (по стандартной форме) или в его заключении (в свободной форме).
- Путем предоставления адекватного и убедительного описания предмета аудиторской проверки, полученных доказательств, выявленных фактов, заключений и рекомендаций.

В обоих случаях проверка должна удовлетворять требованию объективности, а ее заключения должны







## ■ Все принимаемые меры по структурированию процессов государственного аудита посредством ISSAI централизуются в Проекте гармонизации ISSAI. ■

основываться на выявленных фактах, подтверждаемых достаточными и адекватными доказательствами.

### Принципы

Все 4 документа входящие в стандарты этого уровня (ISSAI 100, 200, 300 и 400) будут иметь однородную структуру. Эту структуру, как показано на схеме ниже, предлагается включить в ISSAI 100. В структуру входят принципы, общие для всех процессов аудита, и специфические принципы, связанные с конкретными процессами.

### Как ссылаться на использование ISSAI?

Впервые в стандартах затрагивается вопрос ссылки на ISSAI как авторитетный источник. Это необходимо для того, чтобы ВОФК могли ссылаться на международные стандарты при проведении проверок. Предложение включает два варианта ссылки на ISSAI как авторитетный источник, требованиям которого отвечает проводимая проверка:

**Вариант 1:** «Мы проводим настоящую аудиторскую проверку в соответствии с действующими нормативами, основанными на (согласующимися с) Фундаментальными принципами аудита (уровень 3) Международных стандартов ВОФК».

**Вариант 2 – если ISSAI уровня 4 уже внедрены в организации:** «Мы проводим настоящую аудиторскую проверку (финансовый аудит, аудит соответствия и/или аудит эффективности) согласно Международным стандартам ВОФК в применении к (финансовому аудиту, аудиту соответствия и/или аудиту эффективности)».

Для того, чтобы ссылаться на ISSAI, ВОФК должны иметь стандарты, регулирующие их деятельность. Это могут быть национальные стандарты (которые должны в этом случае соответствовать ISSAI уровня 3), либо непосредственно стандарты ISSAI уровня 4. Такой выбор, скорее всего, будет стоять или стоял перед всеми ВОФК.

## ■ В настоящий момент ISSAI 100, как самая важная общая часть стандартов 3-го уровня, а также детальные указания по трем разновидностям аудита, открыты для замечаний и предложений. ■

Оба предлагаемых варианта ссылки на ISSAI подразумевают, что если организация ссылается на международные стандарты, ее действия должны отвечать, как минимум требованиям ISSAI уровня 3 (Фундаментальным принципам аудита). Это указывает на важность активного участия ВОФК в открытом обсуждении стандартов, который проводится в настоящее время.

### Процедура утверждения стандартов





■ **Оба предлагаемых варианта ссылки на ISSAI подразумевают, что если организация ссылается на международные стандарты, ее действия должны отвечать, как минимум требованиям ISSAI уровня 3 (Фундаментальным принципам аудита).** ■

## ПОСЛЕДУЮЩИЕ ШАГИ

ISSAI 100 и 300 были выставлены на открытое обсуждение, в соответствии с процедурой утверждения стандартов INTOSAI, 30 августа 2012 года, ISSAI 200 и 400 – 15 ноября 2012 года. Обсуждение продлится до 15 февраля 2013 года.

В настоящий момент ISSAI 100, как самая важная общая часть стандартов 3-го уровня, а также детальные указания по трем разновидностям аудита, открыты для замечаний и предложений. Это позволит обеспечить логическое взаимодействие между общими принципами (например, принципом законности) и специфическими требованиями по трем видам аудита.

Что дальше? На схеме ниже изображен весь процесс утверждения стандартов. Стрелка указывает на этап, которого мы достигли в настоящий момент.

*Выставляя документы на открытое обсуждение, Руководящий совет Комитета по профессиональным стандартам тем самым удостоверяет:*

- Что выставляемый на обсуждение проект отвечает целям проекта и требованиям по качеству.
- Что все недостатки, связанные с дублированием или несоответствием в системе ISSAI были устранены.
- Что проект стандартов может быть выставлен на открытое обсуждение.

В процессе открытого обсуждения любой ВОФК может представить свои комментарии по содержанию документов.

В июне 2013 года Руководящий совет Комитета по профессиональным стандартам рассмотрит переработанный вариант и передаст его на утверждения Руководящего совета INTOSAI в октябре 2013 года, а затем на окончательное утверждение в ходе XXI Конгресса INTOSAI в октябре 2013 года.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Внедрение ISSAI – одна из стратегических целей INTOSAI, о чем, среди прочего, говорится в Декларации INTOSAI, принятой в 2010 году в Йоханнесбурге. Для этого предпринимаются разнообразные меры: от Руководства СВС по стратегическому планированию, до системы оценки производительности ВОФК, заработной Рабочей группой INTOSAI по изучению вклада и положительного воздействия ВОФК и инициатив IDI, направленных на оказание поддержки ВОФК в их повседневной деятельности. Все принимаемые меры по структурированию процессов государственного аудита посредством ISSAI централизуются в Проекте гармонизации ISSAI.

В настоящей статье подчеркивается важность документов, разработанных в рамках Проекта гармонизации ISSAI и выставленных в настоящий момент на открытое обсуждение в сообществе INTOSAI. Мы призываем все высшие органы финансового контроля уделить должное внимание этим документам. По результатам проекта сообщество INTOSAI, с учетом мнений национальных ВОФК, должно будет определить, какие меры надлежит принять для того, чтобы обеспечить дальнейшее совершенствование стандартов государственного аудита и обмен опытом в этой сфере во имя повышения качества, надежности и профессионализма в деятельности высших органов финансового контроля по всему миру.

Более подробная информация о Проекте гармонизации ISSAI, разработанных документах и пр. представлена на сайте проекта:

<http://www.psc-intosai.org/composite-280.htm>







# ПРОГРАММА ВНЕДРЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ ВОФК (ISSAI): СТАНДАРТИЗАЦИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АУДИТОРА В ЦЕЛЯХ УСИЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

В 2012 году Инициатива во имя развития INTOSAI (IDI) приступила к реализации Программы внедрения Международных стандартов ВОФК (ISSAI). Программа финансируется Всемирным банком и воплощается в жизнь при участии широкого круга заинтересованных организаций. Ее цель – согласованное внедрение ISSAI в высших органах финансового контроля стран, имеющих право на донорскую помощь. Программа призвана усилить институт государственного аудита в национальных организациях посредством наращивания потенциала, необходимого для внедрения Международных стандартов ВОФК.

## ПРЕДПОСЫЛКИ

XX Конгресс INTOSAI утвердил исчерпывающий набор Международных стандартов высших органов финансового контроля (ISSAI [1]), которые охватывают все ключевые аспекты

**ISSAI помогут ВОФК по всему миру повысить свои показатели:**



финансового аудита, аудита соответствия и аудита эффективности. Утверждение ISSAI представляет собой важную веху на пути повышения престижа профессии государственного аудитора во всем мире. Внедрение стандартов сделает контроль государственных финансов в разных странах мира более однородным, будет способствовать повышению качества аудита, упростит сопоставление существующей практики управления государственными финансами с лучшими мировыми образцами, укрепит доверие к заключениям и рекомендациям ВОФК.

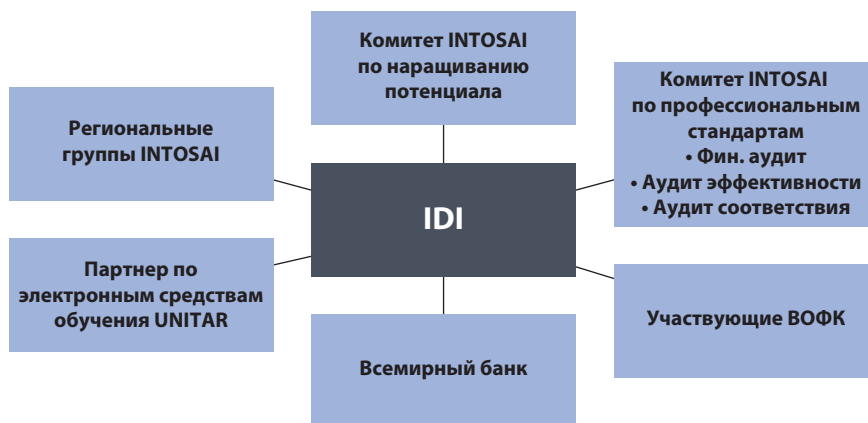
[1] С содержанием ISSAI можно ознакомиться на сайте [www.issai.org](http://www.issai.org)

■ **Утверждение ISSAI представляет собой важную веху на пути повышения престижа профессии государственного аудитора во всем мире. Внедрение стандартов сделает контроль государственных финансов в разных странах мира более однородным, будет способствовать повышению качества аудита, упростит сопоставление существующей практики управления государственными финансами с лучшими мировыми образцами, укрепит доверие к заключениям и рекомендациям ВОФК** ■

Для наиболее полного использования потенциала ISSAI необходимо обеспечить их повсеместное применение высшими органами финансового контроля. Из 190 ВОФК INTOSAI большая часть работают в развивающихся странах, где на пути успешного применения всего обширного корпуса Международных стандартов будут возникать многочисленные препятствия. Сложность и высокая техническая детализация ISSAI могут вызвать несоответствие между международными стандартами, с одной стороны, и действующими местными нормативами и инструкциями, с другой. Во многих случаях внедрение Международных стандартов потребует повышения квалификации работников ВОФК.

В Стратегическом плане INTOSAI отмечается, что «роль Инициативы во имя развития INTOSAI (IDI) заключается в том, чтобы содействовать внедрению ISSAI». Высшие органы финансового контроля по всему миру неоднократно выражали свое стремление к повышению профессионального уровня. Это стремление отмечено и в заключительном тексте Отчета о





состоянии ВОФК [2]. Региональные секретариаты INTOSAI также указывают на необходимость повышения качества финансового контроля в своих регионах.

## ПРОГРАММА ВНЕДРЕНИЯ ISSAI

Программа внедрения ISSAI (Программа 3i), рассчитанная на период 2012-2014 годов планируется, разрабатывается и проводится IDI в сотрудничестве с такими институтами и организациями, как Комитет по профессиональным стандартам INTOSAI (Председатель – ВОФК Дании), Подкомитет по финансовому аудиту (Председатель – ВОФК Швеции), Подкомитет по аудиту эффективности (Председатель – ВОФК Бразилии), Подкомитет по аудиту соответствия (Председатель – ВОФК Норвегии), Комитетом INTOSAI по наращиванию потенциала (Председатель – ВОФК Марокко) и региональные группы INTOSAI. На первой фазе реализации Программа будет финансироваться Всемирным банком. С помощью Программы 3i, IDI получит возможность поддерживать ВОФК в работе по внедрению Международных стандартов. При этом ответственность за внедрение стандартов будет по-прежнему в полной мере нести сами ВОФК, тогда как разработка ISSAI останется прерогативой



**С помощью Программы 3i, IDI получит возможность поддерживать ВОФК в работе по внедрению Международных стандартов.**

[2] См. на сайте: <http://www.idi.no/artikkel.aspx?MId1=24&AId=407>

Комитета INTOSAI по профессиональным стандартам и его подкомитетов. Все документы Программы 3i будут строго соответствовать уже утвержденным стандартам и коснутся, прежде всего, стандартов уровня IV, по всем трем разновидностям аудита, а также уровня II в отношении предварительных требований к ВОФК.

## ОПИСАНИЕ ПРОГРАММЫ

### Цели Программы

- Первая фаза Программы 3i, направленной на поддержку внедрения ISSAI, рассчитана на период с 2012 по 2014 год. На этой фазе будет разработана долгосрочная стратегия внедрения Международных стандартов.
- Программа будет способствовать практической работе по внедрению Международных стандартов (финансового аудита, аудита соответствия и аудита эффективности) на региональном и национальном уровнях для развивающихся стран англоязычных регионов в 2012 году и для стран, говорящих на арабском, французском и испанском – в 2013 году.
- В ходе реализации Программы 3i и разработки ее документов будет создан форум по обмену знаниями в сети Интернет.

### Стратегия реализации программы

Программа 3i будет проводиться в жизнь на трех уровнях:

#### Глобальный и региональный уровни

##### Общемировые общественные блага

Программа 3i направлена на создание всемирных общественных благ, которыми мировое сообщество ВОФК сможет пользоваться в течение многих лет для оценки и повышения уровня соответствия своей деятельности Международным стандартам высших органов финансового контроля.

##### iCAT как инструмент внедрения ISSAI

Для оценки соответствия ISSAI на Уровне 2 и Уровне 4, три группы экспертов по ISSAI из подкомитетов, входящих в состав Комитета по профессиональным стандартам, совместно с инструкторами по ISSAI из региональных групп INTOSAI разработают Инструментарий оценки соответствия стандартам (Compliance Assessment Tools, iCAT), регулирующим процессы проведения финансового аудита, аудита эффективности и аудита соответствия.





С помощью iCAT высшие органы финансового контроля смогут определять свои потребности в целях наиболее полной адаптации к требованиям ISSAI. Уровень соответствия будет подтверждаться путем поиска дополнительной информации. Инструментарий позволит определить и проанализировать причину несоответствия стандартам. На первом же этапе программы сертификации по ISSAI региональные координаторы по ISSAI пройдут подготовку по использованию iCAT.

**Уровень соответствия будет подтверждаться путем поиска дополнительной информации. Инструментарий позволит определить и проанализировать причину несоответствия стандартам.**

*Образцы учебных пособий по аудиту и файлов с результатами аудита:*

эти документы послужат интересам мирового сообщества ВОФК в деле консолидации требований ISSAI. Разработка документов должна завершиться в 2013 году.

#### Программа сертификации ISSAI

Образцы учебных пособий и файлов для всех трех видов аудита, как часть iCAT, будут использованы для создания сертифицированного пула инструкторов ISSAI. Программа сертификации ISSAI будет предложена всем участвующим ВОФК из развивающихся стран [3] в каждом из регионов INTOSAI. Программа сертификации ISSAI будет включать стадии отбора участников, проведения электронного курса по использованию инструментария iCAT и внедрению ISSAI с помощью платформы ЮНИТАР, распространения образцов учебных пособий по аудиту и файлов с результатами аудита на

[3] ВОФК стран, имеющих право на помощь согласно списку OECD-DAC 2012.

базе ISSAI, проектные работы и очные семинары по подготовке инструкторов. Все участники, успешно преодолевшие программу, получат сертификаты инструкторов ISSAI.

#### Сеть знаний по внедрению и применению ISSAI

Одним из партнеров IDI станет ЮНИТАР [4], с помощью которого будет создан форум обмена знаниями на базе Интернет. Форум будет предоставлять детальную информацию о Программе 3i, ссылки на другие сайты, доступ к документам Программы, интерактивный дискуссионный форум для обмена мнениями и знаниями по ISSAI, интернет-семинары и видеоконференции, а также услуги экспертной поддержки онлайн по внедрению ISSAI.

#### Региональный уровень и уровень национальных ВОФК

- **Стратегия внедрения ISSAI:** региональные семинары по Программе 3i будут проводиться в 5 регионах для высшего руководства ВОФК с целью повышения их осведомленности о Международных стандартах ISSAI, обсуждения и выработки стратегии внедрения Международных стандартов и обмена мнениями по вопросам, возникающим в процессе внедрения.
- **Совместные аудиторские проверки на базе ISSAI** призваны способствовать более тесной региональной кооперации и сотрудничеству.
- **Внедрение ISSAI на уровне регионов:** На этом этапе будут проводиться семинары и рабочие встречи по обсуждению результатов Программы 3i и инструментария оценки соответствия стандартам (iCAT) в целях определения окончательной стратегии внедрения ISSAI. В зависимости от результатов оценки соответствия и уровня их готовности и местных условий, по меньшей мере, тридцати ВОФК англоязычных регионов будет предоставлена помощь по внедрению стандартов Уровня 4.

#### ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ПРОЕКТА

Рабочее совещание по планированию Программы 3i, состоявшееся в Йоханнесбурге в мае 2012 года явилось завершением этапа разработки программы и началом ее

[4] Учебный и научно-исследовательский институт ООН.





## ■ В июле-августе 2012 года в Осло была организована рабочая встреча по разработке документов Программы 3i. ■

реализации. Здесь были распределены задачи и обязанности участников. Рабочая встреча по согласованию программы с ЮНИТАР состоялась в июне 2012 года.

В июле-августе 2012 года в Осло была организована рабочая встреча по разработке документов Программы 3i. Эксперты и инструкторы ISSAI получили доступ к платформе электронных средств обучения ЮНИТАР для составления, планирования и проведения учебных курсов в режиме онлайн. Составлен проект Инструментария по оценке соответствия Международным стандартам ISSAI и разработаны 3 электронных учебных курса по применению iCAT. После этого началась работа по определению участников программ сертификации по ISSAI. Соответствующие приглашения были направлены в адрес 87 ВОФК в пяти регионах INTOSAI. Учебные курсы онлайн прошли с 22 октября по 7 декабря 2012 года с участием 261 человека. В ноябре-декабре 2012 года проведены 3 семинара по Программе 3i для высшего руководства ВОФК региональных организаций CAROSAI, AFROSAI-E и PASAI.

### ПРОГРАММА 3i в EUROSAI

Некоторые из стран EUROSAI классифицируются как развивающиеся и имеют право на донорскую поддержку: Азербайджан, Албания, Армения, Беларусь, Босния и Герцеговина, Бывшая Югославская Республика Македония, Грузия, Казахстан, Молдова, Сербия, Турция, Украина и Черногория. Некоторые из ВОФК этих стран одновременно являются членами других региональных групп INTOSAI. IDI будет адресовать этим ВОФК свои мероприятия на региональном и национальном уровнях.

### Семинар по Программе 3i для руководящего состава ВОФК EUROSAI

Семинар планируется провести в Сараево (Босния и Герцеговина) в феврале 2013 года для руководящего состава

ВОФК стран EUROSAI, имеющих право на донорскую помощь. Семинар будет проводиться по той же схеме, что и в других регионах.

### ДОЛГОСРОЧНАЯ СТРАТЕГИЯ ПО ВНЕДРЕНИЮ ISSAI

Мероприятия, описанные в предыдущих разделах, составляют лишь первую фазу Программы 3i. Внедрение Международных стандартов в каждом ВОФК требует глубокого анализа институциональных, организационных и профессиональных аспектов деятельности контрольного органа. Внедрение ISSAI можно охарактеризовать как процесс управления стратегическими изменениями, близкий процессу наращивания потенциала ВОФК. Поэтому поддержка внедрению стандартов должна оказываться на долгосрочной

## ■ Семинар планируется провести в Сараево (Босния и Герцеговина) в феврале 2013 года для руководящего состава ВОФК стран EUROSAI ■

основе и включать в себя меры институционального и организационного усиления высших органов финансового контроля, укрепления их независимости и законодательной базы, повышения эффективности управления и управляемости ВОФК, совершенствования механизмов подотчетности и транспарентности в работе органов государственного контроля, меры поддержки ВОФК в деле упрочения их стратегических партнерских отношений с основными заинтересованными в их деятельности институтами и организациями, такими как Парламент, проверяемые организации и предприятия государственного сектора, средства массовой информации и общественные организации. Помимо институциональных аспектов внедрения ISSAI понадобится также конкретная помощь в отдельных областях аудита, вызывающих наибольшие трудности у ВОФК, таких как аудит в сфере охраны окружающей среды и другие новые виды аудита, к которым стремится привлечь внимание INTOSAI. Предусматривается, что эти направления работы, связанные с внедрением ISSAI, составят основу стратегического плана IDI на период 2014-2021 годов. ■

Программа сертификации соответствия ISSAI на сайте [www.unitar.org/idi3i](http://www.unitar.org/idi3i)



**E U R  S A I**

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

# **ОТЧЕТЫ И ИССЛЕДОВАНИЯ**







**E U R  S A I**

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

# **СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПЛАН EUROSАI**







# ПРИМЕНЕНИЕ ISSAI ВЫСШИМИ КОНТРОЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ЕВРОПЫ

## Проф. Дитер Энгельс

Председатель Федеральной счетной палаты Германии

Председатель Целевой группы 2 “Профессиональные стандарты”

Основные задачи Целевой группы 2 “Профессиональные стандарты” включают:

1. Повышение осведомленности об ISSAI и INTOSAI GOV
2. Поддержка членов EUROSAI в деле применения Международных стандартов
3. Содействие дальнейшему развитию Международных стандартов

Со времени проведения своего первого совещания в октябре 2011 года, Целевая группа 2 предприняла ряд шагов по выполнению вышеперечисленных задач. Одним из важнейших мероприятий стал перевод ISSAI на русский язык. Мы высоко оцениваем важнейший вклад Счетной палаты Российской Федерации, которая взяла на себя выполнение этого перевода. Русскоязычная версия ISSAI будет выложена на новом веб-сайте EUROSAI, как только он появится в сети.

## ■ Одним из важнейших мероприятий стал перевод ISSAI на русский язык. ■

В целях поддержки членов EUROSAI в деле внедрения и применения ISSAI Целевая группа 2 установила контакт с участниками программы INTOSAI по внедрению ISSAI, известной под названием “3i Programme”. В этой глобальной программе принимают участие 9 высших органов финансового контроля EUROSAI: ВОФК Албании, Боснии и Герцеговины, Бывшей Югославской Республики Македонии, Грузии, Казахстана, Молдовы, Сербии, Украины и Турции.

## Опрос о применении ISSAI в EUROSAI

В целях более четкого обоснования своих мероприятий по поддержке ВОФК в деле внедрения Международных стандартов, Целевая группа 2 провела опрос по

## ■ Русскоязычная версия ISSAI будет выложена на новом веб-сайте EUROSAI, как только он появится в сети. ■

состоянию дел в этой области среди членов EUROSAI. На опрос откликнулись 37 из 50 членов Организации (75% опрошенных). Две национальные организации сообщили нам, что они уже применяют ISSAI и 35 ВОФК (70%) прислали ответы на все вопросы анкеты.

## Результаты опроса

Большинство членов EUROSAI уже применяют ISSAI в тех или иных специфических областях. В основном применяются ISSAI следующих уровней:

1. основополагающие принципы
2. предварительные требования к работе ВОФК и
3. основные принципы аудита.

Что касается уровня 4, большинство ВОФК в настоящее время работают над внедрением руководств по финансовому аудиту, аудиту эффективности и аудиту соответствия. Большая часть организаций использует эти руководства для разработки или переработки своих собственных инструкций и руководств.

Ограниченные людские ресурсы являются главным препятствием на пути внедрения ISSAI. На втором месте - финансовые трудности и языковой барьер.

Для решения этих проблем принимаются следующие меры: обучение кадров, перевод стандартов на национальные





---

## ■ Ограниченные людские ресурсы являются главным препятствием на пути внедрения ISSAI. На втором месте - финансовые трудности и языковой барьер. ■

---

языки, адаптация своих руководств по проведению аудита к требованиям ISSAI. Помогает также сотрудничество с другими ВОФК в рамках INTOSAI и EUROSAI.

ВОФК нуждаются, главным образом, в поддержке с внедрением ISSAI четвертого уровня и INTOSAI GOV. Что касается методов поддержки, то ВОФК отдают предпочтение семинарам, консультациям коллег, письменным руководствам и примерам, иллюстрирующим передовой опыт в этой области.

### Перевод ISSAI на национальные языки

Помимо переводов на официальные языки EUROSAI, имеются переводы части ISSAI на 16 других языков нашего континента (*азербайджанский, болгарский, боснийский, венгерский, голландский, литовский, македонский, норвежский, польский, португальский, румынский, сербский, словацкий, хорватский, чешский, эстонский*).

Некоторые переводы выложены на сайтах ВОФК. Более подробную информацию по этому вопросу можно найти на сайте Целевой группы 2 ([international@brh.bund.de](mailto:international@brh.bund.de)).

### Заключения

1. Целевая группа 2 ставит перед собой задачу продолжать содействовать переводу стандартов на национальные языки, проводить семинары и рабочие столы, поддерживать сотрудничество между ВОФК

и организовывать консультации с помощью ВОФК, обладающих опытом использования Международных стандартов, в том числе через экспертную базу данных Целевой группы 3.

2. Ввиду того, что подавляющее большинство ВОФК уже применяют ISSAI, отпадает необходимость в проведении второго контрольно-осведомительного семинара. Вместо этого Целевая группа 2 будет концентрировать свои усилия на оказании конкретной помощи по применению ISSAI, а также рассмотрит возможность включения специальных разделов, посвященных ISSAI, в учебные мероприятия, проводимые другими Целевыми группами, например, семинары по финансовому аудиту и аудиту эффективности.
3. Целевая группа 2 будет также заниматься сбором полезной информации, руководств, инструкций и примеров успешного опыта внедрения ISSAI, и доведением этой информации до всех членов EUROSAI.
4. Помимо этого, но не в последнюю очередь, Целевая группа 2 будет содействовать усилению контактов с другими рабочими органами EUROSAI и INTOSAI, прежде всего, с Комитетом по профессиональным стандартам INTOSAI, а также с внешними партнерами, такими как Европейская конфедерация институтов внутреннего аудита (ЕСИА).

Подробная информация о проведенном опросе опубликована на сайте EUROSAI. На своем совещании в ноябре 2012 Целевая группа обсудит приобретенный опыт работы и утвердит дальнейший план работы, основанный на результатах опроса. ■

---

## ■ Подробная информация о проведенном опросе опубликована на сайте EUROSAI. ■

---





# ЦЕЛЕВАЯ ГРУППА 3 «ОБМЕН ЗНАНИЯМИ»

## ВОФК Чешской Республики

### Предпосылки

Утвердив Стратегический план EUROSAI на период 2011-2017 годов, VIII Конгресс EUROSAI, состоявшийся в Лиссабоне в 2011 году, принял решение о создании четырех Целевых групп для выполнения основных стратегических целей Организации.

Целевая группа 3 «Обмен знаниями» призвана содействовать сотрудничеству и обмену знаниями между членами EUROSAI, в рамках INTOSAI и с внешними партнерами.

По состоянию на конец сентября 2012 в состав группы входили **14 ВОФК:**

**Председатель:** ВОФК Чешской Республики

**Члены по собственному выбору:** ВОФК Австрии, Бельгии, Бывшей Югославской Республики Македония, Венгрии, Литвы, Польши, Словацкой Республики и Эстонии.

Членами ЦГЗ по собственному выбору являются организации, добровольно изъявившие желание участвовать в ее работе. Они были отобраны с учетом возможности решения группой возложенных на нее специфических задачи.

**Члены группы ex-officio:** ВОФК Норвегии (председатель Рабочей группы по аудиту в сфере охраны окружающей среды), ВОФК Португалии (председатель Специальной группы «Аудит и Этика»), ВОФК Швейцарии (председатель Рабочей группы по информационным технологиям) и ВОФК Украины (председатель Специальной группы по аудиту средств, выделяемых на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф). Рабочие и специальные группы EUROSAI проводят значительную работу по обмену опытом, тем самым способствуя успешному достижению Стратегической цели 3. По этой причине в составе ЦГЗ представлены председатели этих групп.

■ *Членами ЦГЗ по собственному выбору являются организации, добровольно изъявившие желание участвовать в ее работе.* ■

**Приглашенный эксперт:** ВОФК Испании

Секретариат EUROSAI на базе ВОФК Испании оказывает поддержку деятельности ЦГЗ во всем, что касается подготовки кадров, международных контактов, финансирования, использования сайта и периодических изданий EUROSAI.

### Первые шаги

В течение первого года выполнения Стратегического плана Целевая группа 3 распределяла свои усилия по следующим направлениям:

■ Формирование ЦГЗ и ее подгрупп

Первое совещание ЦГЗ состоялось в Праге 16-17 ноября 2011 года под эгидой и председательством ВОФК Чешской Республики.

На совещании обсуждались конкретные задачи, стоящие на пути достижения Стратегической цели 3, а также содержание первого проекта Положения о

■ *По этой причине в составе ЦГЗ представлены председатели этих групп.* ■





## ■ На совещании обсуждались конкретные задачи, стоящие на пути достижения Стратегической цели 3, а также содержание первого проекта Положения о целевой группе и ее Рабочего плана с конкретными сроками реализации. ■

целевой группе и ее Рабочего плана с конкретными сроками реализации. Одновременно, для повышения эффективности реализации ряда специфических задач в составе ЦГЗ были созданы четыре подгруппы:

- ПГ1: подгруппа по использованию/внедрению опыта отдельных ВОФК, комитетов и рабочих групп EUROSAI и INTOSAI в качестве механизма международного сотрудничества, включая сотрудничество по организации совместных аудиторских проверок в рамках EUROSAI (стратегические направления 3.1.1, 3.1.2, 3.1.4 и 3.2).
- ПГ2: подгруппа по поддержке учебных мероприятий (стратегическое направление 3.1.3).
- ПГ3: подгруппа по содействию сотрудничеству в рамках EUROSAI (стратегическое направление 3.3).
- ПГ4: подгруппа по содействию сотрудничеству с внешними партнерами (стратегическое направление 3.4).

- Проекты Положения о целевой группе, Рабочего плана и годового отчета

### Положение о ЦГЗ

В соответствии с Общими процедурами для ЦГЗ был разработан проект Положения о целевой группе. Эта работа проводилась при содействии ЦГ4.

## ■ Рабочий план ЦГЗ тесно связан с целями и мероприятиями по выполнению Стратегического плана EUROSAI на весь период действия Стратегического плана с ежегодной корректировкой. ■

Положение о ЦГЗ вбирает в себя способы достижения целей, поставленных в Стратегическом плане EUROSAI, определение задач, статуса членов группы и приглашенных экспертов, процедурные правила, порядок организации контактов с INTOSAI и ее региональными группами, а также связь с ЦГ4 и другими рабочими органами EUROSAI.

Положение о ЦГЗ подчеркивает роль рабочих и специальных групп EUROSAI, которые уже давно продвигают обмен знаниями в EUROSAI, тем самым содействуя достижению Стратегической цели 3. Поэтому ЦГЗ всегда планирует и проводит свои мероприятия и задачи в строгом согласовании с планами рабочих и специальных групп EUROSAI.

Весной 2012 года члены группы утвердили Положение о ЦГЗ и передали его на утверждение Руководящего комитета EUROSAI.

### Рабочий план ЦГЗ

Задачи и обязанности ЦГЗ конкретизируются в Рабочем плане группы согласно указаниям Общих процедур для целевых групп EUROSAI и Требованиям по планированию, мониторингу и отчетности.

Рабочий план ЦГЗ тесно связан с целями и мероприятиями по выполнению Стратегического плана EUROSAI на весь период действия Стратегического плана с ежегодной корректировкой.

Весной 2012 года члены группы утвердили Положение о ЦГЗ и передали его на утверждение Руководящего комитета EUROSAI.

### Годовой отчет

Председатель ЦГЗ составил проект годового отчета Целевой группы для Руководящего комитета EUROSAI.

В годовом отчете резюмируются мероприятия, результаты, контрольные процедуры, нацеленные на выполнение поставленных задач, и другая релевантная информация по группе.

На своем XXXIX заседании в Анкаре в мае 2012 года Руководящий комитет утвердил Положение о ЦГЗ и ее Рабочий план. Руководящий комитет также поддержал годовой отчет группы и удовлетворил наш запрос на финансирование семинара по информационным технологиям в Праге в сентябре 2012 года.







### Начало реализации Рабочего плана

Сразу же после утверждения Рабочего плана группа приступила к его выполнению. Уже достигнуты определенные результаты.

### Стратегическое направление 3.1:

Расширение использования/внедрения результатов работы отдельных ВОФК, а также комитетов и рабочих групп EUROSAI и INTOSAI в качестве одного из инструментов сотрудничества.

#### Достигнутые результаты:

- Разработан перечень существующих баз данных аудиторских проверок, проведенных членами EUROSAI и материалов, являющихся результатом деятельности рабочих групп и комитетов INTOSAI и EUROSAI.
- Разрабатывается вопросник для создания новой базы данных аудиторских проверок.
- Выявляются новые возможности для применения результатов деятельности и инструментария, разработанного EUROSAI.
- Установлены контакты с рабочими и специальными группами для согласования планов мероприятий.
- Установлены контакты с ВОФК, ответившими положительно на запрос Комитета EUROSAI по подготовке кадров касательно их желания выступать в роли организаторов учебных мероприятий.
- Организованы два семинара и одно совещание Рабочей группы по аудиту в области охраны окружающей среды:

- Семинар по передовой практике аудита в сфере охраны окружающей среды в октябре 2011 года (Председатель рабочей группы - ВОФК Норвегии).
- Ежегодное совещание Рабочей группы по аудиту в сфере охраны окружающей среды в октябре

2011 года (председатель Рабочей группы - ВОФК Норвегии).

- Семинар Рабочей группы по аудиту в сфере охраны окружающей среды по теме «Устойчивое использование лесных и рыбных ресурсов» в мае 2012 года (председатель Рабочей группы - ВОФК Норвегии).

- Организовано совещание Специальной группы по аудиту средств, выделяемых на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф (председатель Специальной группы - ВОФК Украины).
- Проведен семинар по применению программных продуктов в ходе аудита, организованный ВОФК Чешской Республики в сентябре 2012 года с использованием средств из бюджета EUROSAI.

#### Ожидаемые результаты:

- Создание базы данных аудиторских проверок, проводимых членами EUROSAI в различных сферах.
- Широкое осведомление о полезных продуктах и инструментарии членов EUROSAI.
- Содействие проведению учебных семинаров и семинаров по обмену опытом.

### Стратегическое направление 3.2:

Усиление сотрудничества аудиторов в рамках EUROSAI

#### Достигнутые результаты:

- В сентябре среди членов EUROSAI проведен опрос по обмену стажировавшимися и командированными специалистами (лидер проекта - ВОФК Польши).
- В сентябре 2012 года проведен опрос по совместным мероприятиям (лидер проекта - ВОФК Чешской Республики).





### Ожидаемые результаты:

- Обновленный перечень возможных сфер сотрудничества аудиторов на региональном и субрегиональном уровнях.
- Обновленный перечень ВОФК, выступивших с инициативой или готовых к участию в совместных мероприятиях.
- Увеличение числа совместных аудиторских проверок в EUROSAI.
- Увеличение числа членов EUROSAI, принявших участие в обмене стажировающимися или командированными специалистами.

### Стратегическое направление 3.3:

Усиление сотрудничества в рамках INTOSAI.

#### Достигнутые результаты:

- Организация, под эгидой ВОФК Грузии, очередной совместной конференции EUROSAI-OLACEFS в сентябре 2012 года.
- Определение сфер дальнейшего сотрудничества в рамках INTOSAI.
- Рассмотрение возможности установления новых партнерских связей с региональными группами INTOSAI.
- Продолжение сотрудничества с донорами EUROSAI-INTOSAI.
- Подписание Меморандума о взаимопонимании с ASOSAI.

#### Ожидаемые результаты:

- Увеличение числа проектов сотрудничества с INTOSAI, ее региональными и рабочими группами и другими органами.

### Стратегическое направление 3.4:

Укрепление сотрудничества с внешними партнерами.

#### Достигнутые результаты:

- Обсуждаются сферы сотрудничества с Европейской конфедерацией институтов внутреннего аудита (ECIA).

---

**■ В ходе совещания будут обсуждаться меры по созданию баз данных аудиторских проверок, распространению результатов деятельности EUROSAI, обучению, совместным проверкам и сотрудничеству в рамках INTOSAI и EUROSAI. ■**

---

#### Ожидаемые будущие результаты:

- Перечень потенциальных внешних партнеров с указанием конкретных возможных форм и сферы сотрудничества.
- Увеличение числа внешних организаций, с которыми поддерживаются партнерские отношения.

#### Дальнейшие шаги

Второе совещание ЦГЗ ожидается в Варшаве в декабре 2012 года.

В ходе совещания будут обсуждаться меры по созданию баз данных аудиторских проверок, распространению результатов деятельности EUROSAI, обучению, совместным проверкам и сотрудничеству в рамках INTOSAI и EUROSAI.

Также будет вынесен на утверждение Рабочий план ЦГЗ.

Члены ЦГЗ с энтузиазмом взялись за работу и готовы приложить все усилия для решения сложных задач, связанных с обменом знаниями. Хотя ЦГЗ проработала только один год, очевидно, что ее члены готовы к выполнению Стратегического плана EUROSAI. Первые результаты и достижения группы уже налицо.

Более подробная информация о работе Целевой группы 3 выложена на сайте председателя группы, ВОФК Чешской Республики: [michaela.rosecka@nku.cz](mailto:michaela.rosecka@nku.cz). ■





# ЦЕЛЕВАЯ ГРУППА 4 «УПРАВЛЕНИЕ И СВЯЗЬ»

## ВОФК Португалии

### I. Выполнение Стратегического плана EUROSAI на период 2011-2017 годов: создание структуры управления и первые результаты

Первый год выполнения Стратегического плана EUROSAI на период 2011-2017 годов был посвящен, в основном, формированию целевых групп и планированию их деятельности. К настоящему моменту целевые группы полностью сформированы, завершена разработка Положений о целевых группах и их Рабочих планов. Рабочие планы строятся на основе задач, отвечающих основным целям Стратегического плана, что призвано гарантировать концентрацию усилий целевых групп на необходимых направлениях.

#### ■ Все целевые группы сформировали свою внутреннюю структуру в соответствии с Рабочими планами. ■

Все целевые группы сформировали свою внутреннюю структуру в соответствии с Рабочими планами. В этих документах четко определены организации, ответственные за выполнение тех или иных мероприятий. Определение ответственных - ключевой фактор успешного выполнения плана, так как даже в том случае, если поставленные задачи недостаточно детализованы, назначенные исполнители всегда на виду.

Помимо организационной работы по созданию групп и планированию их деятельности, можно говорить и о конкретных достижениях.

Создана система планирования и отчетности и проведены некоторые важные мероприятия, такие как переработка веб-сайта EUROSAI и проведение отчета по использованию ISSAI.

#### ■ *Определение ответственных - ключевой фактор успешного выполнения плана, так как даже в том случае, если поставленные задачи недостаточно детализованы, назначенные исполнители всегда на виду.* ■

Многие конкретные мероприятия по выполнению Стратегического плана находятся в процессе реализации.

Выполнение поставленных задач целевыми группами в 2011-2012 годах составило 99%. В целом, конкретные результаты достигнуты всеми рабочими органами EUROSAI по всем 4 стратегическим целям, прежде всего в сфере деятельности целевых групп 3 (обмен знаниями) и 4 (управление и связь).

В рамках EUROSAI уже проводится большое число совместных мероприятий, которые организуются при участии Руководящего комитета и Секретариата EUROSAI, рабочих и специальных групп и комитетов. Эта деятельность укладывается, главным образом, в сферу деятельности Целевой группы 3, так как касается обмена знаниями и сотрудничества.





## II. Роль Целевой группы 4: поддержка, связь и распространение

В течение первого года Целевая группа 4 посвятила выполнению Стратегического плана немалые усилия, прежде всего в форме адекватного управления организационной структурой, созданной специально для ее выполнения.

Для этого Целевая группа сформировала в своем составе ряд оперативных групп и провела 3 пленарных заседания

еще до заседания Руководящего комитета 28 мая 2012 в Анкаре (Турция).

Целевая группа разработала инструкции для других групп и согласовала подготовку Положений о целевых групп, Рабочих планов и отчетов для Руководящего комитета. Были разработаны исчерпывающие Требования по планированию, мониторингу и отчетности, обязательные для использования всеми целевыми группами в течение данного периода. Также был составлен отчет, в котором содержится оценка первых результатов выполнения Стратегического плана.

**■ Выполнение поставленных задач целевыми группами в 2011-2012 годах составило 99%. В целом, конкретные результаты достигнуты всеми рабочими органами EUROSAI по всем 4 стратегическим целям, прежде всего в сфере деятельности целевых групп 3 (обмен знаниями) и 4 (управление и связь). ■**

В ходе планирования и подведения итогов работы удастся выявить немало общих междисциплинарных вопросов, которые определяют успех выполнения Стратегического

**■ Целевая группа разработала инструкции для других групп и согласовала подготовку Положений о целевых групп, Рабочих планов и отчетов для Руководящего комитета. ■**







плана. Такими общими вопросами являются обучение, финансирование, проведение опросов, международное сотрудничество и связь.

Целевая группа будет продолжать свою работу по следующим направлениям:

- Выявление рисков дублирования, связанных как с самими задачами, так и с методами их выполнения. Исключение дублирующих мероприятий, определение сфер ответственности оперативных групп ЦГ4 (например, в случае проведения опросов) и обращение к целевым группам с рекомендацией согласования их действий по конкретным мероприятиям. В настоящее время целевые группы осознают наличие риска дублирования и готовы к согласованию своих усилий во избежание дублирования и в тех случаях, если они могут дополнить друг друга.
- Определение сфер, в которых учебные мероприятия могут организовываться совместно несколькими целевыми, рабочими и специальными группами.
- Согласование опросов, проводимых целевыми группами, контроль возможного дублирования, обновление перечня запланированных опросов и результатов опросов.
- Взаимодействие с INTOSAI на нескольких уровнях (Секретариат, Директор по планированию, Комитет по

наращиванию потенциала, Комитет по профессиональным стандартам с подкомитетами, Инициатива во имя развития и Управляющий комитет INTOSAI-Доноры) через соответствующие секретариаты, активных членов и приглашенных экспертов целевых групп.

- Содействие практическому сотрудничеству с региональными группами INTOSAI, такими как OLACEFS, ARABOSAI и ASOSAI, а также с другими партнерами.

### ■ Проект нового сайта EUROSAI, после широкого обсуждения был передан на рассмотрение участников XXXIX заседания Руководящего комитета. ■

Помимо согласования работы между целевыми группами EUROSAI, ЦГ4 также взяла на себя переработку сайта EUROSAI в целях упрочения и упрощения контактов между членами EUROSAI за счет большей прозрачности EUROSAI и более полного и широкого распространения информации.

Содержание сайта было обновлено и улучшено. Новый сайт будет удобен в использовании и адаптирован к задачам выполнения Стратегического плана. Он будет





включать документы и материалы, являющиеся результатом деятельности целевых групп, а также другую важную информацию (более полный календарный план, перечень проводимых опросов и пр.).

Проект нового сайта EUROSAI, после широкого обсуждения был передан на рассмотрение участников XXXIX заседания Руководящего комитета.

### III. Будущие мероприятия Целевой группы 4

В текущий период Целевая группа 4 работает над реализацией ряда междисциплинарных проектов, в частности в области коммуникации:

- Внедрение нового веб-сайта EUROSAI
- Определение механизмов сотрудничества
- Утверждение политики в области коммуникации

Все эти проекты будут реализованы на базе следующих принципов: внутренняя связь должна рассматриваться как главный приоритет; связь внутри EUROSAI должна поддерживаться, по возможности, с использованием электронных средств; сети аудиторов и другие

профессиональные сети внутри EUROSAI нуждаются в усилении.

Другим важным проектом Целевой группы 4 в течение второго года реализации Стратегического плана EUROSAI станет пересмотр финансовых нормативов в целях их адаптации к новой организационной структуре EUROSAI.

Особое внимание в этот период будет также уделяться согласованию учебных мероприятий.

Все задачи, включенные в Рабочий план Целевой группы 3, распределены по шести оперативным группам:

- Планирование и отчетность (ОГ1)
- Связь и передовой опыт (ОГ2)
- Подготовка кадров (ОГ3)
- Финансирование (ОГ4)
- Коммуникационная политика и устойчивое развитие (ОГ5)
- Ведение веб-сайта EUROSAI (ОГ6)

Следующее совещание Целевой группы 4 состоится в конце апреля в Мадриде. Оно будет посвящено подготовке XL заседания Руководящего комитета EUROSAI. ■







# О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ EUROSАI ПО АУДИТУ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В 2012–2013 ГОДАХ

**Секретариат Рабочей группы по аудиту в сфере охраны окружающей среды**

*В настоящее время в центре внимания Секретариата Рабочей группы - тема контроля устойчивого развития, поддержка совместных международных аудиторских проверок и решение других задач, связанных с организацией обмена знаниями и наращиванием потенциала ВОФК.*

**■ Устойчивое развитие было главной темой X совещания Рабочей группы EUROSАI по аудиту в сфере охраны окружающей среды. ■**

## Устойчивое развитие

В соответствии с рекомендациями XX Конгресса INTOSAI, Рабочая группа EUROSАI по аудиту в сфере охраны окружающей среды активно занимается вопросами устойчивого развития, которые включены в Стратегический и Рабочий планы группы на период 2012–2014 годов. Эти вопросы будут подробно освещаться в ходе организуемых группой мероприятий, включая семинары и симпозиумы.

Устойчивое развитие было главной темой X совещания Рабочей группы EUROSАI по аудиту в сфере охраны окружающей среды, которое состоялось на Кипре 23–25 октября. Представители ключевых европейских институтов и организаций, таких как Европейская сеть по устойчивому развитию (ESDN) и Генеральный директорат Европейской комиссии по окружающей среде, поделились своими соображениями о текущих и будущих задачах устойчивого развития отдельных стран, регионов и всего мира. Рабочая группа надеется, что это мероприятие обратит на себя внимание аудиторов и создаст предпосылки для включения темы устойчивого развития в программы экологического аудита. Перед ежегодным совещанием организуется семинар по аудиту управления лесными

ресурсами, посвященный выполнению инструкций, разработанных в этой области одноименной Рабочей группой INTOSAI, с особым акцентом на обеспечении устойчивого использования лесного богатства.

В ходе семинара Рабочей группы по теме «Устойчивое использование рыбных и лесных ресурсов», состоявшегося в мае 2012 года, рассматривались задачи аудиторов, контролирующих действия администрации в этих двух важных отраслях экономики. Основные докладчики сошлись в том, что положение с лесными ресурсами в Европе можно считать удовлетворительным, в то время как устойчивое использование и развитие рыбных ресурсов остается насущной проблемой. Основываясь на выступлениях докладчиков и презентациях отдельных ВОФК, участники семинара обсудили различные варианты включения вопросов устойчивого развития в тематику аудиторских проверок в сфере охраны окружающей среды.

**■ Основываясь на выступлениях докладчиков и презентациях отдельных ВОФК, участники семинара обсудили различные варианты включения вопросов устойчивого развития в тематику аудиторских проверок в сфере охраны окружающей среды. ■**

## Совместные аудиторские проверки

В настоящее время в сфере охраны окружающей среды проходит несколько совместных аудиторских проверок. В их числе – совместная проверка по теме «Адаптация к климатическим изменениям: готовы ли





## ■ В настоящее время Секретариат Рабочей группы рассматривает возможность проведения ряда мероприятий, связанных с информацией и методикой аудита в сфере охраны окружающей среды.. ■

наши правительства?», результаты которой публикуются осенью 2012 года. Эта проверка была представлена участникам VII Конференции EUROSAI-OLACEFS в сентябре 2012 года, но Рабочая группа EUROSAI по аудиту в сфере охраны окружающей среды собирается привлечь внимание к этой проверке на других международных форумах. Две другие совместные аудиторские проверки с участием скандинавских стран, стран Балтии и Польши должны завершиться осенью 2012 года публикацией соответствующих отчетов: Совместный аудит загрязняющих выбросов – в октябре-ноябре, Совместный аудит водных перевозок отходов – в конце года. Кроме этого появилось несколько новых инициатив и уже в 2012 стартовали новые аудиторские проверки.

### Другие мероприятия

В силу своих компетенций Рабочая группа EUROSAI по аудиту в сфере охраны окружающей среды является одновременно членом Целевой группы 3 «Обмен знаниями». Группа намерена продуктивно и конструктивно содействовать активизации обмена знаниями и опытом среди членов EUROSAI.

В настоящее время Секретариат Рабочей группы рассматривает возможность проведения ряда мероприятий, связанных с информацией и методикой

аудита в сфере охраны окружающей среды. Цель этих мероприятий заключается в формировании междисциплинарных компетенций, связанных с обработкой информации, управлением знаниями и методикой аудита, что имеет первостепенное значение в такой специфической области как экологический аудит.

### Для сведения

#### История создания

Рабочая группа EUROSAI по аудиту в сфере охраны окружающей среды (в английском сокращении - EUROSAI WGEA) была создана по решению IV Конгресса EUROSAI в Париже 3 июня 1999 года. В настоящее время работой группы руководит Управление Главного аудитора Норвегии. В ее состав входят 44 европейских ВОФК, включая Европейскую счетную палату.

Руководящий комитет Рабочей группы EUROSAI по аудиту в сфере охраны окружающей среды оказывает поддержку председателю группы и утверждает стратегические направления ее деятельности. В Руководящий комитет, не считая председателя, входят Европейская счетная палата, ВОФК Нидерландов, Польши, Российской Федерации, Словении, Украины и Швеции, а также Секретариат одноименной группы INTOSAI.

#### Веб-сайт и бюллетень

Информация о работе группы, отчеты по мероприятиям, аудиторским проверкам и другие полезные материалы размещаются на сайте: <http://www.eurosaIWgea.org>. Дважды в год Рабочая группа публикует бюллетени, освещающие деятельность членов группы и ее Секретариата. Бюллетени также выкладываются на сайте группы. ■





# СПЕЦИАЛЬНАЯ ГРУППА «АУДИТ И ЭТИКА»



## ВОФК Португалии

### I. ПРЕДПОСЫЛКИ

В Заключениях и рекомендациях VIII Конгресса EUROSAI, состоявшегося в Лиссабоне в июне 2011 года, по теме **«Задачи, требования и ответственность государственных менеджеров и роль ВОФК»**, указывается, что *«В рамках выполнения Стратегического плана EUROSAI, утвержденного настоящим Конгрессом, рекомендуется изучить данную тему в форме структурированного диалога или путем создания специального подразделения, например специальной группы, которая обеспечила бы обмен и совместное использование результатов своей работы в широком сообществе INTOSAI. Обмен опытом обогащает всех.»*

Во исполнение этой рекомендации и в рамках одной из стратегических инициатив ВОФК Португалии, как Президента EUROSAI, Руководящий комитет EUROSAI принял решение создать Специальную группу **«Аудит и этика»** с целью **продвижения этики делового поведения и честности как в самих ВОФК, так и во всем государственном секторе в целом.**

Такой подход отвечает задачам, ставшим особенно актуальными в период глубокого финансового и экономического кризиса, создающего серьезные затруднения в жизни людей. Все согласны с тем, что корни проблемы лежат не только в недостатках регулирующего законодательства, но и в утрате ценностей. В условиях растущей неуверенности в завтрашнем дне и необходимости возвращения к основополагающим принципам, изучение этой темы представляется своевременным и полезным делом.

Значительное число высших органов финансового контроля выразило желание участвовать в работе Специальной группы, которая на сегодняшний момент включает следующие организации:

- *Tribunal de Contas*, Португалия (Председатель)
- *Državni ured za reviziju*, Хорватия
- *Κυπριακή Δημοκρατία*, Кипр
- *European Court of Auditors*, Европейский Союз
- *Cour des comptes*, Франция
- *Állami Számvevőszék*, Венгрия
- *Ríkisendurskoðun*, Исландия
- *Државензаводзаревиција*, Бывшая Югославская Республика Македония
- *Algemene Rekenkamer*, Нидерланды
- *Curtea de Conturi*, Румыния
- *Racunsko Sodišče*, Словения
- *Tribunal de Cuentas*, Испания

ВОФК Албании также недавно заявил о своем желании присоединиться к Специальной группе, поэтому мы ожидаем в скором времени пополнения ее рядов.

Мы приглашаем все ВОФК Европы активно участвовать в работе Специальной группы.

**■ Этика – это сознательный выбор модели поведения, отвечающей определенным ценностям и принципам. ■**

### 2. ПЕРВОЕ СОВЕЩАНИЕ СПЕЦИАЛЬНОЙ ГРУППЫ

Специальная группа «Аудит и этика» под руководством Счетной палаты Португалии провела свое первое совещание 7-8 мая в Лиссабоне для обмена практическим опытом и составления рабочего плана группы с детализацией ее целей, приоритетов, задач и назначением лиц, ответственных за их выполнение.





Совещание оказалось плодотворным и было похоже, скорее, на небольшой симпозиум, в ходе которого было заслушано несколько важных и интересных докладов.

- Этика и решение проблемы конфликта интересов в Счетной палате Франции
- Этический кодекс работников Счетной палаты Румынии
- Механизмы продвижения этики делового поведения в ВОФК Хорватии
- Опыт Европейской счетной палаты
- Инструментарий оценки объективности: IntoSAINT
- Аудит этики: этические принципы, модели и возможности оценки: взгляд из Бразилии
- Оценка этической инфраструктуры в государственном секторе Хорватии
- Опыт аудита этики в Счетной палате Нидерландов
- Резюме ряда аудиторских проверок

■ *Такой подход отвечает задачам, ставшим особенно актуальными в период глубокого финансового и экономического кризиса, создающего серьезные затруднения в жизни людей.* ■

В работе групп будет уделяться внимание необходимым минимальным требованиям к этике, формированию ожидаемой модели поведения. В ходе этого исследования мы неизбежно коснемся вопроса **борьбы с мошенничеством и коррупцией**, исключения **конфликтов интересов** и приложений, позволяющих контролировать выполнение принципов делового поведения. Одновременно, нам придется затронуть проблему **моральных ожиданий** и возможных **организационных мер**, направленных на минимизацию риска.

На первом совещании было принято решение о том, что в числе **главных приоритетов** группы должно быть накопление опыта, информации и данных по передовому опыту в этой области, распространение информации и организация широкой дискуссии о роли ВОФК в усилении этических ценностей в государственных организациях, а также разработка методических материалов и обучение.

Члены Специальной группы утвердили основные цели и мероприятия/проекты группы, определили их сроки и ожидаемые результаты. Несколько ВОФК вызвались взять на себя реализацию этих проектов.

Утвержденный **Рабочий план** Специальной группы на период **2012-2014 годов**, включая распределение ответственности, строится на основе следующих целей:







### Цель 1

#### **Содействие укреплению доверия общества к ВОФК посредством поддержки внедрения ISSAI 30 (Этический кодекс)**

В этом контексте наши задачи включают **усиление, упорядочение и консолидацию** систем управления этикой делового поведения с разработкой реалистичных и практически реализуемых механизмов этического контроля для поддержки ВОФК в их повседневной деятельности. Единогласно утверждены следующие мероприятия:

- Сбор существующей нормативной документации
- Сопоставление подходов различных ВОФК к проблеме внедрения этических принципов, заложенных в ISSAI 30
- Обмен информацией и опытом в этой области
- Составление руководства по передовой практике
- Сбор информации о конкретных случаях возникновения важных этических дилемм в работе организаций и о возможных путях их решения или минимизации
- Идентификация передового опыта и разработка модели обучения
- Размещение информации на веб-сайте.

### Цель 2

#### **Мероприятия ВОФК по продвижению этики делового поведения в государственных организациях**

Высокий уровень этики в организации может помочь в предотвращении коррупции и бесхозяйственности и способствует повышению ее репутации среди заинтересованных лиц и всего общества в целом.

**Аудит этики** представляется полезным средством регулярного контроля выполнения этических требований в организации.

Специальная группа приняла решение содействовать работе европейских ВОФК в этой области следующими мероприятиями:

- Сбор интересных материалов по аудиту этики
- Обсуждение возможного участия ВОФК в аудите управления моральными ценностями
- Обмен информацией и опытом в ходе семинара и на веб-сайте.

## 3. ПРЕДСТОЯЩИЕ МЕРОПРИЯТИЯ

На начало декабря Специальной группой запланировано проведение опроса среди членов EUROSAI по теме: **«Продвижение этики делового поведения в ВОФК и государственных организациях»**, для сбора информации о практической деятельности ВОФК в этой области.

Результаты глубокого анализа существующей практики по результатам опроса будут доведены до всех ВОФК.

Предполагается также провести два семинара:

- Первый из них будет посвящен обмену опытом и обсуждению конкретных вопросов аудита этики. Возможный срок проведения: сентябрь 2013 года.
- Второй семинар, планируемый на начало 2014 года, затронет вопросы этики в самих ВОФК, по результатам работы и материалам, накопленным Специальной группой.

Специальная группа надеется дополнить свою деятельность участием в различных инициативах INTOSAI, таких как INTOSaint, для обмена опытом с контрольными организациями других регионов. Перспективным направлением представляется, например, сотрудничество с Комитетом по вопросам этики, профессионализма и транспарентности государственного управления OLACEFS (CEPAT).

Второе совещание Специальной группы запланировано на первый квартал 2013 года. В роли организатора выступит ВОФК Хорватии. ■









# ПЛАНЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СПЕЦИАЛЬНОЙ ГРУППЫ EUROSAI ПО АУДИТУ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЕННЫХ НА ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ И ЛИКВИДАЦИЮ ПОСЛЕДСТВИЙ КАТАСТРОФ

## ВОФК Украины, Председатель Специальной группы

По данным Организации Объединенных Наций за последние 35 лет количество природных катастроф в мире увеличилось в 4 раза, а экономический ущерб от них возрос почти в 8 раз.

Не меньший ущерб наносится и техногенными катастрофами. Данные Организации Объединенных Наций свидетельствуют о том, что Европа занимает второе место после Азии по количеству аварий техногенного характера и третье место в мире по количеству погибших в этих авариях.

В связи с этим возникает необходимость реальной оценки эффективности использованных бюджетных средств, направленных на ликвидацию последствий катастроф, действенности существующих методик прогнозирования, результативности принимаемых мер по предупреждению или снижению до минимального уровня последствий от подобных катаклизмов, а также разработки качественно новых, научнообоснованных методологических подходов для решения поставленных задач.

С этой целью, ещё в 2004 году, во время III заседания рабочей группы EUROSAI по аудиту окружающей среды в Софии, Счетная палата Украины выступила с инициативой

о необходимости глубокого изучения и привлечения внимания ВОФК и общественности к угрозам техногенных и природных катастроф, а также экологической ситуации на Европейском континенте.

В ноябре 2006 года на IV заседании рабочей группы EUROSAI по экологическому аудиту в Люксембурге была создана специальная подгруппа по аудиту ликвидации последствий природных, техногенных катастроф и радиоактивных отходов рабочей группы EUROSAI по экологическому аудиту, что стало практическим результатом нашей предыдущей инициативы.

За время её существования в 2007-2008 годах была проведена определённая работа, одним из достижений которой стала проведение международного координированного аудита Чернобыльского Фонда «Укрытие», в котором приняли участие представители 9 ВОФК. При этом также следует обратить внимание на тот факт, что международный аудит с таким представительским количеством участников стал прецедентом в европейской и даже мировой практике деятельности ВОФК.

На VII Конгрессе EUROSAI (2-5 июня 2008 года, г. Краков, Польша), приняв во внимание потребность в более глубоком изучении проблемы роста количества аварий и катастроф природного и техногенного характера, а также необходимости привлечения усилий ВОФК для предотвращения и ликвидации опасных явлений было принято решение о создании отдельной специальной группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф, избрав Счетную палату Украины её председателем.

С момента своего создания Специальная группа провела значительную работу. Полный отчет о результатах деятельности Специальной группы за период 2008–2011 годы был представлен на VIII Конгрессе EUROSAI (30.05.-02.06.2011, г. Лиссабон, Португалия) на котором, оценив её деятельность как успешную и полезную, Конгрессом, была

**■ Не меньший ущерб наносится и техногенными катастрофами. Данные Организации Объединенных Наций свидетельствуют о том, что Европа занимает второе место после Азии по количеству аварий техногенного характера и третье место в мире по количеству погибших в этих авариях. ■**





принята резолюция о продлении мандата Специальной группы до 2014 года.

Наша группа имеет довольно широкое представительство. В ее состав входят 13 высших органов финансового контроля (ВОФК) в качестве ее членов: ВОФК Азербайджана, Армении, Беларуси, Бельгии, Болгарии, Венгрии, Казахстана, Литвы, Молдовы, Польши, Российской Федерации, Украины и Европейский суд аудиторов и 3 высших органов финансового контроля принимают участие в деятельности Специальной группы в качестве наблюдателей: ВОФК Норвегии, Словакии и Италии.

### ■ На 39 заседании Руководящего комитета EUROSAI (28-30.04.2012, г. Анкара, Турция) Председатель Счетной палаты Украины от имени Специальной группы представил новый План работы на 2012–2014 годы. ■

На 39 заседании Руководящего комитета EUROSAI (28-30.04.2012, г. Анкара, Турция) Председатель Счетной палаты Украины от имени Специальной группы представил новый План работы на 2012–2014 годы.

В этом документе определены стратегические цели и мероприятия Специальной группы на период между VIII и IX Конгрессом EUROSAI с 2012 по 2014 год.

Миссия нашей деятельности заключается в координации и объединении усилий европейских ВОФК в направлении большей осведомленности о катастрофах и содействии правительствам в выработке действующих и эффективных инструментов предотвращения и ликвидации их последствий.

Для реализации своей миссии Специальная группа будет работать в направлении достижения четырёх стратегических целей:

1. Содействие проведению международных координированных и параллельных аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф в рамках европейского сообщества ВОФК.
2. Разработка методологии в сфере проведения аудитов средств, выделенных на ликвидацию и предотвращение катастроф, также институциональное развитие ВОФК в этой сфере.

3. Содействие установлению новых контактов между ВОФК посредством участия в работе Специальной группы, проведения совместных мероприятий, организации обмена информации, опытом и обучения.

4. Обеспечение единого подхода и координации усилий с рабочими группами, органами INTOSAI и EUROSAI, а также прочими международными организациями.

Достижение указанных стратегических целей должно обеспечить:

1. во-первых – ведение базы данных аудитов природных и техногенных катастроф в Европе;
2. во-вторых – актуализацию глоссария терминов по проведению аудитов в сфере предотвращения и ликвидации катастроф;
3. в-третьих – доработку и утверждение Рекомендаций лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф;
4. в-четвертых – продолжение проведения международных аудитов в сфере использования средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф, по тематикам наиболее актуальным для членов Специальной группы.

Следует отметить, что группа уже приступила к реализации утвержденного плана.

В 2011 году был завершен международный аудит защиты Черного моря от загрязнения и подписан отчет о его результатах, которые были представлены Счетной палатой Украины на IX заседании рабочей группы EUROSAI по экологическому аудиту в октябре прошлого года в Стокгольме, Швеция.

Также в 2011 году Счетная палата Украины провела мониторинг выполнения рекомендаций параллельной проверки использования государственных средств и иных источников финансирования, направленных на регулирование, охрану, изучение и воспроизводство водных биологических ресурсов и обеспечение экологической безопасности в Азово-Черноморском рыбопромысловом бассейне, проведенной Счетной палатой Украины совместно со Счетной палатой Российской Федерации в 2010 году.

Мониторинг засвидетельствовал, что риски несогласованности действий в сфере обеспечения экологической безопасности Азово-Черноморского бассейна остаются. При этом





предложения по повышению эффективности управления государственными финансовыми ресурсами все еще актуальны. Поэтому Счетная палата Украины вместе с коллегами из Российской Федерации и выступили инициаторами о продолжении этой работы в частности вопроса защиты от загрязнения бассейна Черного моря.

При этом, как показал аудит защиты Черного моря от загрязнения, основными его источниками являются воды рек Дунай, Днепр и Дон.

Исходя из этого, Счетная палата Украины инициировала проведение в 2013 году аудита выполнения Конвенции по сотрудничеству в сфере охраны и устойчивого использования реки Дунай, как первого этапа комплексного аудита защиты бассейна Черного моря от загрязнения, что нашло свою поддержку у членов специальной группы и было утверждено в ее планах.

### ■ При этом, как показал аудит защиты Черного моря от загрязнения, основными его источниками являются воды рек Дунай, Днепр и Дон. ■

До конца текущего года планируется определить участников этого аудита, а на очередном заседании группы, запланированном в 2013 году, подписать совместное положение о его проведении.

Последующими этапами данной работы будут аудиты в сфере защиты от загрязнения бассейнов рек Днепр и Дон.

В итоге, данные мероприятия позволят нам комплексно изучить проблему загрязнения бассейна Черного моря и подготовить соответствующие рекомендации.

В данный момент в рамках деятельности специальной группы проводится международный координированный аудит использования бюджетных средств, направленных на предотвращение и ликвидацию катастроф, в котором приняли участие представители 8 ВОФК: Азербайджана, Беларуси, Италии, Казахстана, Молдовы, России, Польши и Украины.

Среди планируемых мероприятий специальной группы – проведение в ближайшее время международного аудита средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию природных пожаров.

### ■ В резолюции VIII Конгресса EUROSAI была отмечена практическая ценность данного документа, как для самих аудиторов, так и для проведения аудитов. ■

За отчетный период, в рамках реализации Стратегической цели 2 нового Плана работы Специальной группы Счетной палатой Украины был разработан проект второй редакции Рекомендаций лучшей практики проведения аудитов средств, выделенных на предотвращение и ликвидацию последствий катастроф.

Целью данного документа является помощь Высшим органам финансового контроля в повышении качества осуществления аудитов в сфере предотвращения и ликвидации последствий катастроф посредством выбора, обобщения и распространения наилучшей практики проведения аудитов в этой сфере.

В резолюции VIII Конгресса EUROSAI была отмечена практическая ценность данного документа, как для самих аудиторов, так и для проведения аудитов.

Данный документ выложен на веб-портале Специальной группы в разделе «Документы» и любой желающий может направить нам свои комментарии.

Рекомендации основываются на результатах:

- опросов, проведенных среди ВОФК - членов Специальной группы,
- методических наработок ВОФК в этой сфере,
- анализа информации базы данных аудитов природных и техногенных катастроф в Европе, размещенной на веб-портале Специальной группы. На данный момент база содержит информацию о 50 аудитах, проведенных 17-ю ВОФК с 2004 года.

Кроме того, были обобщены и проанализированы материалы и презентации, представленные докладчиками на заседаниях специальной группы; изучены документы,

### ■ Последующими этапами данной работы будут аудиты в сфере защиты от загрязнения бассейнов рек Днепр и Дон. ■





---

**■ Активное участие членов Специальной группы в проведении параллельных аудитов свидетельствует об актуальности и полезности группы, а также заинтересованности в выбранной тематике проводимых аудитов. ■**

---

разработанные ООН, международными и национальными организациями, которые дают понимание природы катастроф и механизмов управления ими. Также изучены рекомендательные материалы, разработанные рабочими группами INTOSAI по экологическому аудиту и по подотчетности и аудиту помощи, связанной с катастрофами. Использован наработанный опыт участия Счетной палаты Украины в параллельном/координированном аудите готовности к катастрофам, который проводится в рамках работы INTOSAI AADA с целью апробации Руководящих принципов аудита готовности к катастрофам, которые планируется утвердить как стандарт INTOSAI

Полученные комментарии от членов специальной группы еще раз подтвердили правильность выбранной концепции документа, засвидетельствовали его полезность и заинтересованность ВОФК, участников нашей Специальной группы, в его улучшении и дальнейшем использовании.

В следующем году планируется подготовить окончательный вариант проекта Рекомендаций для его принятия на очередном заседании специальной группы в 2013 году и последующего утверждения на Конгрессе EUROSAI в 2014 году.

Неотъемлемой частью Рекомендаций является Глоссарий терминов по проведению аудитов в сфере предотвращения и ликвидации последствий бедствий и катастроф, в котором содержится более 40 унифицированных терминов, созданный членами специальной группы.

21-23 марта 2012 года в г. Вроцлаве, Республика Польша состоялось IV заседание специальной группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предупреждение

и ликвидацию последствий катастроф, в котором приняли участие 28 представителей 11 высших органов финансового контроля.

В рамках деятельности специальной группы EUROSAI предусматривается наладить на постоянной основе обмен опытом между заинтересованными ВОФК путем проведения тематических учебных мероприятий, а также продолжения ведения отдельного веб-сайта о специальной группе EUROSAI на веб-портале Счетной палаты Украины.

Планируется регулярно информировать о результатах своей работы в печатных и электронных изданиях INTOSAI и EUROSAI, а также отчитываться о своих достижениях перед Руководящим комитетом EUROSAI. Кроме того, в новом плане работы специальной группы предусмотрено взаимодействие с недавно созданной Целевой группой 3 EUROSAI «Обмен знаниями», которое должно консолидировать усилия в области обмена опытом, знаниями и информацией между членами EUROSAI.

Активное участие членов Специальной группы в проведении параллельных аудитов свидетельствует об актуальности и полезности группы, а также заинтересованности в выбранной тематике проводимых аудитов. О полезности нашей деятельности свидетельствует также и позитивная реакция общественности, руководства наших стран на объективные незаангажированные результаты проводимых аудитов. Не остается без внимания и методологическая деятельность группы. Все это дает нам уверенность в правильности выбранных направлений и тактики нашей работы. ■

---

**■ 21-23 марта 2012 года в г. Вроцлаве, Республика Польша состоялось IV заседание специальной группы EUROSAI по аудиту средств, выделенных на предупреждение и ликвидацию последствий катастроф, в котором приняли участие 28 представителей 11 высших органов финансового контроля. ■**

---



**E U R  S A I**

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**

**Усиление внешнего контроля  
государственных финансов:  
гарантия финансовой стабильности  
и добросовестного управления**









# О ВАЖНОСТИ УСИЛЕНИЯ ОРГАНОВ ВНЕШНЕГО КОНТРОЛЯ ФИНАНСОВО- ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАЦИИ В СОВРЕМЕННОМ КОНТЕКСТЕ

**Рамон Альварес де Миранда**

Председатель Счетной палаты Испании. Генеральный секретарь EUROSAI

Роль органов внешнего контроля государственной администрации в деле укрепления демократического общества постоянно растет. В особенности, это касается повышения эффективности и результативности государственного управления и активной роли ВОФК в усилении подотчетности и транспарентности органов, ответственных за работу государственного сектора экономики и финансовое состояние государства.

Помимо тяжелых экономических и социальных последствий для всего общества в целом, переживаемый сегодня экономический и финансовый кризис повлек за собой резкое ухудшение состояния государственных финансов в виде повышения бюджетного дефицита и государственного долга, что ставит под угрозу финансовую стабильность всего государственного сектора экономики.

Финансовый кризис в Европейском союзе (и, не в последнюю очередь, в Испании) затруднил доступ ряда государств к рынкам капиталов и потребовал усиления механизмов экономической и налоговой интеграции. Для решения этой задачи в 2012 году были утверждены такие важные документы, как Договор о стабильности, координации и управлении в странах европейского экономического и валютного союза (так называемый «Фискальный пакт»), и Европейский механизм стабильности (MEDE), призванный обеспечить достаточное финансирование государств, испытывающих финансовые затруднения, по разумной ставке, во избежание дестабилизации всей еврозоны в целом.

В этих условиях деятельность органов, контролирующих финансово-экономическую деятельность государственной администрации, приобретает особую важность, причем не только в том, что касается соблюдения законов принципов добросовестного управления, но и в таких аспектах как выполнение целей бюджетной и финансовой стабилизации.

Контролируя деятельность администрации на всех этапах бюджетного процесса, высшие органы финансового контроля должны уделять первостепенное внимание выполнению требований, выдвигаемых к подотчетности государственного сектора за каждый отчетный период.

При этом работа контрольных органов должна распространяться на все сферы экономической и финансовой деятельности государства, даже если управление ею не осуществляется государственной администрацией напрямую. Речь идет о часто применяемых в последнее время юридических инструментах, государственный характер которых трудно доказать, но которые, тем не менее, являются частью финансово-экономической деятельности государства. В качестве примеров можно привести организации с преобладанием частного капитала, которые, несмотря на это, находятся под контролем государства, различные ассоциативные и чисто инструментальные образования, новые виды договоров государственных закупок, инструменты частного государственного партнерства и другие.

Чтобы успешно выполнять поставленные перед ними задачи, органы внешнего контроля должны развивать

**■ Работа контрольных органов должна распространяться на все сферы экономической и финансовой деятельности государства, даже если управление ею не осуществляется государственной администрацией напрямую. ■**





---

**■ Нельзя забывать о роли ВОФК в обеспечении выполнения требований транспарентности и добросовестного управления, которые приобретают растущее значение в современном демократическом государстве. ■**

---

свою деятельность по двум направлениям. С одной стороны им предстоит интенсифицировать контроль работы органов и организаций государственного сектора (как с точки зрения законности и соблюдения принципов экономии, эффективности и результативности, так и в разрезе выполнения требований бюджетной и финансовой стабильности). С другой стороны, ставится задача распространения контрольных функций на все, без исключения, явления и юридические сделки, связанные с деятельностью государства, в том числе на те, которые традиционно находились за пределами компетенции ВОФК.

Ставя эти задачи, нельзя забывать о роли ВОФК в обеспечении выполнения требований транспарентности и добросовестного управления, которые приобретают растущее значение в современном демократическом государстве. При этом необходимо учитывать, что органы внешнего контроля работают в крайне сложной и важной сфере экономики. Они отвечают не только за проверку отчетных документов, за правильность использования государственных фондов и средств, но и за оценку деятельности государственной администрации в целом.

Всем известно, что отличительной чертой демократического общества является повышенный интерес к любой информации, связанной с государственным управлением, стремление граждан активно участвовать в этом процессе. Граждане не только требуют лучших результатов в управлении государством, но и более полного осведомления о состоянии государственных финансов.

Любое развитое общество стремится к максимальной транспарентности и доступности информации о деятельности государственной администрации, которая должна быть открыта для граждан. Процессы принятия и выполнения решений, результаты государственной политики должны освещаться посредством предоставления обществу доступной, регулярной и сопоставимой информации.

Счетная палата Испании решительно борется за прозрачность государственного управления, полную подотчетность всех организаций, входящих в государственный сектор экономики. С этой целью в последние годы была разработана единая телекоммуникационная платформа предоставления отчетности для местных органов власти, которая значительно облегчает оценку финансово-экономической деятельности мэрий и муниципалитетов, обеспечивая исчерпывающий контроль отчетных документов и упрощая их проверку на целостность и отсутствие внутренних противоречий.

---

**■ Отличительной чертой демократического общества является повышенный интерес к любой информации, связанной с государственным управлением, стремление граждан активно участвовать в этом процессе. ■**

---

Дальнейшей мерой повышения транспарентности в этой сфере стало решение Счетной палаты Испании предоставить в распоряжение граждан все отчеты местной администрации через специальный интернет-портал: [www.rendiciondecuentas.es](http://www.rendiciondecuentas.es), который открывает неограниченный доступ к данным местной администрации и основному содержанию отчетов. Портал организует информацию в ясной и доступной форме и позволяет сортировать ее по отдельным администрациям или смысловым критериям.

Делу усиления внешнего контроля служит также сотрудничество и кооперация между контрольными органами в рамках международных организаций: обмен

---

**■ Счетная палата Испании решительно борется за прозрачность государственного управления, полную подотчетность всех организаций, входящих в государственный сектор экономики. ■**

---





**■ *Дальнейшей мерой повышения прозрачности в этой сфере стало решение Счетной палаты Испании предоставить в распоряжение граждан все отчеты местной администрации через специальный интернет-портал.* ■**

опытом, совместная работа в региональных группах INTOSAI, взаимные партнерские проверки, внедрение Международных стандартов ВОФК (ISSAI) и другие мероприятия.

В последние годы EUROSAI достигла значительных успехов в усилении внешнего контроля и независимости ВОФК. Среди прочего, взяты под контроль мероприятия по усилению внешнего контроля в свете Резолюции Генеральной ассамблеи ООН от 22 декабря 2011 года и Резолюции EUROSAI того же года об укреплении независимости ВОФК. Предприняты шаги по укреплению и поддержке независимости ВОФК в рамках работы Целевой группы 1 «Наращивание потенциала». Той же цели служит работа по продвижению и внедрению международных стандартов ISSAI и INTOSAI GOV, расширение сотрудничества и обмена опытом между членами EUROSAI. Все эти и прочие подобные инициативы направлены на совершенствование процессов внешнего контроля государственной администрации и обеспечение максимальной независимости ВОФК.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Тяжелая экономическая и финансовая ситуация, растущие требования по укреплению бюджетной дисциплины и экономии, возлагают на органы внешнего контроля повышенные обязательства по проверке правильности и адекватности использования государственных средств.

ВОФК должны постоянно совершенствовать свою деятельность для того, чтобы обеспечить контроль всех сфер государственного управления и добиться как можно более широкого общественного резонанса по итогам проверок. При этом особую важность приобретают такие направления работы, как контроль финансовой и бюджетной стабильности государства.

Органы внешнего контроля призваны играть ключевую роль в усилении прозрачности финансовой и экономической деятельности государственной администрации, в соблюдении принципов добросовестного управления. В том, что касается прозрачности, органы внешнего контроля обязаны стоять на страже прав населения, своевременно и доступно доводя до сведения общественности интересующую граждан информацию по результатам проведенных проверок. Счетная палата Испании отреагировала на это требование времени, разработав и внедрив открытый интернет-портал с доступом к отчетным документам всех местных органов власти, позволяющий гражданам получать информацию о результатах деятельности муниципальных властей.

Наконец, усиление роли органов внешнего контроля достигается также благодаря расширению международного сотрудничества и кооперации, в особенности в рамках организаций, объединяющих ВОФК разных стран, таких как EUROSAI и INTOSAI, которые помогают национальным организациям укрепить свою независимость и обеспечивают эффективный обмен опытом между ними. ■

**■ *органы внешнего контроля обязаны стоять на страже прав населения, своевременно и доступно доводя до сведения общественности интересующую граждан информацию по результатам проведенных проверок.* ■**







# УКРЕПЛЕНИЕ ВНЕШНЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ КАК ФАКТОР ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ И ДОБРОСОВЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Доктор Карлос Полит Фаггиони**

Главный аудитор Республики Эквадор, Президент Организации высших органов финансового контроля Латинской Америки и стран Карибского бассейна (OLACEFS) до 31 декабря 2012 года\*

После интенсивного анализа и обсуждения места и роли высших органов финансового контроля в структуре государственного управления и в общественной жизни в целом, Международная организация ВОФК (INTOSAI) пришла к заключению о необходимости включения в свою повестку дня таких понятий как добавленная стоимость и польза в применении к деятельности контрольных

для государственной администрации, а не сводиться к простой констатации ее сильных и слабых сторон, еще более усложняющей и без того трудную задачу финансового управления.

**■ Ставится задача осознания и оценки высшими органами финансового контроля того материального вклада, который они вносят в управление государством. ■**

органов. Ставится задача осознания и оценки высшими органами финансового контроля того материального вклада, который они вносят в управление государством.

Добавленная стоимость, вносимая ВОФК в управление государственным сектором экономики, выражается, прежде всего, в результатах технического, организационного и методического совершенствования процессов управления.

Отчеты по итогам аудиторских проверок, рекомендации аудиторов, заключения по оценке систем внутреннего контроля и консультирование подконтрольных организаций составляют часть процесса непрерывного совершенствования. Следовательно, все эти мероприятия должны создавать добавленную стоимость

Понятие пользы, в применении к ВОФК, ведет нас еще дальше и определяется как влияние деятельности контрольных органов на уровень жизни населения, их вклад в сокращение бедности, усиление социальных гарантий, повышение доверия граждан к государству, искоренение коррупции, устойчивое развитие демократических институтов. Политические и социальные изменения, происходящие на всех континентах, показывают нам, что сегодня люди лучше знают свои права и предъявляют к государственному аппарату требование защиты этих прав, повышения уровня жизни всех слоев населения.

Органы государственного контроля ставят перед собой задачи контроля удовлетворения этих справедливых требований, защиты их интересов как единственных бенефициаров государственных фондов и повышения доверия граждан к администрации. Эти задачи требуют объективности, своевременности и высокого качества в действиях ВОФК.

**■ Без всякого сомнения, укрепление внешнего государственного контроля должно базироваться на усилении самих контрольных органов в рамках компетенций, предоставляемых им Конституцией и законами страны. ■**

\* С 1 января 2013 года функции председателя OLACEFS выполняет ВОФК Бразилии.





Без всякого сомнения, укрепление внешнего государственного контроля должно базироваться на усилении самих контрольных органов в рамках компетенций, предоставляемых им Конституцией и законами страны.

Важным фактором усиления ВОФК является их независимость, понимаемая как свобода и автономия в принятии решений и проведении или отказе от проведения тех или иных контрольных мероприятий. При этом независимость контрольного органа не может идти вразрез с национальным суверенитетом, юридическими, нравственными и этическими нормами.

Уже в начале формирования современных государств ставился вопрос о необходимости передачи определенных функций организациям, имеющим возможность принимать самостоятельные решения, не опосредованные посторонним влиянием.

Такая возможность, реализованная в рамках соответствующего законодательства, может помочь в достижении целей, которые в иных условиях были бы недостижимы.

Одной из подобных целей является контроль государственной администрации и использования общественных фондов. Любая зависимость контролирующих органов от властных структур или организаций может сделать такой контроль малоэффективным, нерезультативным и пристрастным.

---

### **■ В большинстве стран мира конституционные системы признают и гарантируют независимость органов государственного контроля. ■**

---

Эффективность, прозрачность, профессионализм, беспристрастность в контроле государственных средств возможны только при полном невмешательстве со стороны администрации. Подчинение интересам исполнительной власти, экономическая зависимость контрольных органов ограничивает их способность к объективным и транспарентным решениям.

В большинстве стран мира конституционные системы признают и гарантируют независимость органов государственного контроля.

Лимская декларация INTOSAI об основных направлениях государственного аудита (1977) и Мексиканская декларация о независимости ВОФК (2007), а также Международный стандарт ВОФК ISSAI 11 об основных принципах и лучшей практике INTOSAI в отношении независимости ВОФК являются основополагающими инструментами поддержки и усиления независимости высших органов финансового контроля по всему миру. Представители законодательной и исполнительной власти всех стран должны знать содержание этих документов и использовать их для усиления государственного контроля.

---

### **■ В рамках Организации ВОФК Латинской Америки и стран Карибского бассейна такую роль играет Декларация, принятая в 2006 году в городе Картахена-де-Индиас. ■**

---

Исторической вехой стала Декларация ООН об автономии и независимости высших органов финансового контроля, принятая в 2011 году. Эта декларация также служит делу усиления позиций органов государственного контроля и является одним из элементов их поддержки.

В рамках Организации ВОФК Латинской Америки и стран Карибского бассейна такую роль играет Декларация, принятая в 2006 году в городе Картахена-де-Индиас. Эта декларация провозглашает три принципа, на которых должен строиться государственный контроль: автономия, подотчетность и широкое участие граждан.

Сегодня высшие органы финансового контроля наших стран имеют более широкие возможности для обеспечения устойчивого развития финансовой системы и добросовестного государственного управления в рамках своих конституционных полномочий. Устойчивое развитие понимается здесь как стабильность и обоснованность теории и практики управления государственными финансами.

Органы государственного контроля имеют возможность влиять и на добросовестность управления государством. Для этого они должны свободно высказывать свое мнение по любым вопросам государственного управления и способствовать его совершенствованию посредством







периодического контроля и разработки рекомендаций, привносящих добавленную стоимость в работу администрации.

Нельзя не отметить, что вклад ВОФК в обеспечение стабильности общества на базе уважения законов и принципов социальной гармонии должен основываться на широкой поддержке гражданского общества.

Участие граждан в управлении государством – вопрос, требующий особого внимания, ведь именно доверие населения, превыше любых законов и норм, является конечным критерием легитимности государственной власти. Граждане страны – это и есть верховный глава и аудитор в демократическом государстве. Поэтому необходимо обеспечить как можно более широкое участие граждан в управлении, не нарушая организации общества и исключая любое влияние заинтересованных кругов, способное исказить идею демократии и использовать к своей выгоде возможность и право населения участвовать в управлении страной.

---

**■ Нельзя не отметить, что вклад ВОФК в обеспечение стабильности общества на базе уважения законов и принципов социальной гармонии должен основываться на широкой поддержке гражданского общества. ■**

---

Задачи устойчивого развития и добросовестного управления должны оставаться на повестке дня всех государственных институтов, в том числе, и прежде всего, высших органов финансового контроля – к такому выводу приводят нас эти краткие размышления, которым мы хотели поделиться с читателями журнала EUROSAI от лица латиноамериканских ВОФК. ■







# УСИЛЕНИЕ ВНЕШНЕГО АУДИТА – ГАРАНТИЯ ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ И ДОБРОСОВЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ

## Джоконда Торрес де Бианчини

Главный контролер Панамы

Исполнительный секретарь OLACEFS до 31 декабря 2012 года\*



Джоконда Торрес де  
Бианчини

«Глобальный экономический прогноз на 2012-2013 годы», опубликованный Организацией объединенных наций, предвещает новый крупный мировой экономический кризис. Отмечается, что проблемы мировой экономики многообразны и взаимосвязаны, что рост производства заметно замедлился в 2011 году и в последующие два года будет едва заметен, что самыми насущными являются задачи борьбы с безработицей, достигшей 9%, и с замедлением экономического роста, которое ведет к постепенному снижению среднего уровня квалификации работников.

Несмотря на общую ситуацию, в последние два года экономика Республики Панама росла достойными темпами, и есть надежда на то, что в текущем году результат будет не хуже. Реализуются крупные инфраструктурные проекты: расширение Панамского канала и двух международных аэропортов, строительство подземного туннеля большой протяженности, реконструкция системы сточных вод и санитарной обработки в Панамском заливе и другие.

Все это ставит перед нами сложную задачу контроля эффективности государственного управления согласно

\* С 1 января 2013 года функции Исполнительного секретариата OLACEFS перешли к ВОФК Чили.

двенадцати принципам, провозглашенным нашей Конституцией в отношении процессов разработки, анализа, модификации, отклонения и утверждения государственного бюджета и основных направлений деятельности государственной администрации. Конституционные принципы находят дальнейшее развитие в таких нормативных документах, как Налоговый кодекс, Закон №34 2008 года «О социальной налоговой ответственности», Общие правила финансового управления и Органический закон №22 1984 года «Об Управлении главного контролера Республики».

**■ Несмотря на общую ситуацию, в последние два года экономика Республики Панама росла достойными темпами, и есть надежда на то, что в текущем году результат будет не хуже. ■**

## СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ПЛАН ГЛАВНОГО КОНТРОЛЕРА РЕСПУБЛИКИ ПАНАМА

В целях выполнения возложенных на нас задач, ВОФК Панамы разработал Стратегический план, рассчитанный на пять лет (2010-2014), в котором конкретизируются мероприятия, бросающие вызов нашей способности управлять и координировать работу государственных аудиторов. В разработанном плане нашли отражение 4 стратегических направления, призванные обеспечить эффективную работу органов финансового управления Панамы и включающие широкий спектр мероприятий финансового аудита и контроля выполнения расходных статей бюджета. Их результатом должна стать корректировка работы органов государственного управления в части распределения и использования государственных средств.





■ Речь идет о «пересмотре и обновлении методов контроля государственной администрации и приведении их в соответствие с лучшей мировой практикой». ■

Одно из стратегических направлений непосредственно связано с усилением внешнего контроля. Речь идет о «пересмотре и обновлении методов контроля государственной администрации и приведении их в соответствие с лучшей мировой практикой». Были сформулированы задачи, ведущие нас к этой цели: содействие разработке и внедрению системы контроля государственной администрации, пересмотр и модернизация моделей управления апостериорного финансового контроля и обновление нормативных актов, регулирующих внутренний контроль и аудит администрации.

Исходя из поставленных целей, мы направили свои усилия на достижение таких далеко идущих результатов, как внедрение INTOSAI GOV, реформа законодательства в целях создания адекватной системы внутреннего

контроля, усиление Национального управления государственного аудита посредством расширения его штата в целях обеспечения своевременного контроля многочисленных государственных институтов, повышение заработной платы работников этого управления, обмен профессиональным опытом с другими ВОФК OLACEFS путем участия в совместных аудиторских проверках, усиление междисциплинарных групп аудиторов, отвечающих за контроль качества аудиторских заключений.

Следуя передовым технологическим достижениям, мы закупили новое компьютерное оборудование и программные продукты аудита, такие как ACL. Совместно с Управлением Главного контролера Гватемалы ведется работа по внедрению новой Системы правительственного аудита, которая призвана улучшить процессы и методику внутреннего контроля, повысить эффективность аудита и качество представления его результатов. Одновременно, мы уделили немало внимания согласованию своей деятельности с другими правительственными органами, влияющими на эффективность финансового контроля: Счетной палатой, Счетной прокуратурой, Государственной прокуратурой и Национальным советом по транспарентности управления и борьбе с коррупцией.

Мы настаиваем на необходимости модернизации законодательства в области аудита. Это – одна из причин, указывающих на необходимость внедрения Международных стандартов высших органов финансового контроля (ISSAI), на основе которых можно разрабатывать и совершенствовать руководства по финансовому аудиту и аудиту эффективности. Были проведены учебные курсы по применению ISSAI и лучшей мировой практики аудита государственного сектора. Это послужило укреплению

■ Одновременно, мы уделили немало внимания согласованию своей деятельности с другими правительственными органами, влияющими на эффективность финансового контроля: Счетной палатой, Счетной прокуратурой, Государственной прокуратурой и Национальным советом по транспарентности управления и борьбе с коррупцией. ■



связей между высшими органами финансового контроля нашего региона, как за счет привлечения к проведению учебных мероприятий экспертов из других стран, так и благодаря участию в международных форумах, представляющих интерес для наших организаций.

Участие граждан – еще один существенный фактор успеха. Такое участие, способствующее укреплению связей между ВОФК и гражданским обществом, реализуется в форме программ, помогающих простым гражданам формировать культуру подотчетности и контроля, и одновременно культуру честности и принципиальности в своей собственной частой и публичной жизни. Мы провели несколько кампаний по продвижению добросовестного отношения к государственным ресурсам, например,

■ ***В соответствии с Конституцией, внешний контроль государственного сектора в Республике Панама осуществляет Главный контролер Республики.*** ■

компанию по продвижению этих ценностей в учебных заведениях, направленную на осознание молодыми людьми необходимости бережного отношения к общественной собственности. Более тесному контакту с населением также способствуют специальные телефонные линии, веб-сайт, персональный прием граждан и прямой доступ к системе подачи жалоб.

■ ***Наконец, Законом №34 2008 года «О налоговой социальной ответственности» было определено, что управление государственными финансами должно осуществляться в соответствии с принципами транспарентности, ответственности и подотчетности, соблюдение которых ведет к укреплению демократических институтов.*** ■

## **ГЛАВНЫЙ КОНТРОЛЕР И ВНЕШНИЙ КОНТРОЛЬ**

В соответствии с Конституцией, внешний контроль государственного сектора в Республике Панама осуществляет Главный контролер Республики. Согласно положениям Органического закона, регулирующего деятельность ВОФК, все лица, отвечающие за приемку, хранение, использование или распределение государственных средств и активов, обязаны отчитываться перед Главным контролером в установленной форме и с установленной периодичностью. Это обязательство распространяется и на тех лиц, которые, по поручению государственной администрации, распоряжаются средствами или имуществом третьих лиц, а также на полномочных представителей обществ и корпораций, субсидируемых государством.

Несмотря на широкую сферу применения, до недавнего времени компетенции внешнего контроля ВОФК Панама находили применение только в априорном контроле действий, связанных с управлением, и в апостериорном контроле в форме финансового аудита и специальных проверок по полученным жалобам. Таким образом, требование подотчетности практически не выполнялось, отсутствовал механизм предоставления осведомления ответственными исчерпывающей информации о своих действиях по хранению, использованию или управлению государственными средствами.

Наконец, Законом №34 2008 года «О налоговой социальной ответственности» было определено, что управление государственными финансами должно осуществляться в соответствии с принципами транспарентности, ответственности и подотчетности, соблюдение которых ведет к укреплению демократических институтов. Поэтому одно из направлений нашего Стратегического плана касается усиления подотчетности. Стремясь служить примером, мы взяли на себя обязательство информировать общественность о работе ВОФК, обеспечив 100-процентное выполнение Закона «О транспарентности», в результате чего Управление Главного контролера Панама было удостоено **Премии «Призма»**, которую присуждает Национальный совет по транспарентности и борьбе с коррупцией.

## **ПРОФИЛАКТИЧЕСКИЙ И СОПУТСТВУЮЩИЙ КОНТРОЛЬ В СВЕТЕ ТРЕБОВАНИЯ ПОДОТЧЕТНОСТИ**

В сфере априорного контроля мы внедрили ряд нововведений, обеспечивающих его гибкость: от передачи управления рисками в руки исполнительных организаций с выборочным контролем и подотчетностью;





■ *Задача заключается в том, чтобы усилить наши конкурентные преимущества, обеспечить стабильный рост и добиться существенного улучшения условий жизни людей.* ■

до децентрализации контроля и освидетельствования налоговой документации в целях рационального использования наших средств; внедрения практики выборочного сопутствующего контроля для оценки оперативных рисков (что облегчает более своевременное получение полезной информации до принятия налоговых или административных мер, затрагивающих управление государственными средствами и активами). На основе накопленного опыта априорного и апостериорного контроля специально созданная междисциплинарная группа разработала Стандарт подотчетности, соответствующий с последними указаниями международных организаций.

### **МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ПУТЕМ УСИЛЕНИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ**

В дополнение ко всем изложенным мерам, мы проводим в жизнь программу модернизации системы государственного контроля и усиления органов внутреннего контроля администрации путем создания Отделов внутреннего контроля в государственных организациях с целью упрощения задач органов исполнительной власти, повышения их эффективности и производительности. Для этого мы предприняли следующие действия: а) начали разработку проекта Закона «О внутреннем контроле», б) принимаем меры по усилению и модернизации внутреннего аудита государственного сектора экономики и в) приступили к разработке панамской Модели интегрированной системы контроля.

■ *ВОФК Панамы взял на себя обязательство модернизировать методику контроля для перехода от централизованного априорного юридического контроля финансовых отчетов к системе, сочетающей в себе различные методы априорного, сопутствующего и последующего контроля, аудита и подотчетности.* ■

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Экономика Панамы растет, несмотря на негативные тенденции в мировой экономике. Задача заключается в том, чтобы усилить наши конкурентные преимущества, обеспечить стабильный рост и добиться существенного улучшения условий жизни людей. В этом контексте, особое значение приобретают стабильность и прозрачность государственных финансов. Внешний контроль, осуществляемый Главным контролером Республики, нуждается в модернизации и адаптации к правительственным преобразованиям в сфере финансового управления.

Модель контроля государственной администрации, которую мы выбрали, основана на комплексном подходе, трактуемом как сочетание методов внешнего и внутреннего контроля по принципу централизованного регулирования и децентрализованного исполнения. ВОФК Панамы взял на себя обязательство модернизировать методику контроля для перехода от централизованного априорного юридического контроля финансовых отчетов к системе, сочетающей в себе различные методы априорного, сопутствующего и последующего контроля, аудита и подотчетности. Ориентиром служит Стратегический план ВОФК на период 2010-2014 годов, выполнение которого гарантирует успех наших начинаний. ■







# УСИЛЕНИЕ АУДИТА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ ПУТЕМ УКРЕПЛЕНИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖДУ ВОФК И ОРГАНАМИ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ

## Доктор КУН ЯНГ

Председатель Контрольно-ревизионного управления Кореи  
Генеральный секретарь ASOSAI

### Введение

Постоянное расширение и усложнение государственного сектора экономики приводит к тому, что государственным организациям становится все труднее выполнять свои обязанности в соответствии с действующим законодательством и политикой государства. Правительства все чаще передоверяют предоставление государственных услуг другим организациям, в том числе частным предприятиям, что затрудняет работу органов внутреннего контроля. Не удивительно поэтому, что с 2000 года мы постепенно переходили с общих вопросов так называемого «нового государственного управления» (NPR), к более специфическим проблемам внутреннего контроля государственной администрации. Разразившийся затем финансовый кризис только усилил эту тенденцию. Одним из результатов этого кризиса стало понимание того, что четкая бюджетная политика, в частности правильное управление государственным долгом, является критическим фактором эффективного решения вопросов финансирования и налогообложения. Другими словами, еще раз, со всей очевидностью, была продемонстрирована важность таких составляющих процесса государственного управления как оценка и управление рисками, а в связи с этим и важность высших

**■ Правительства все чаще передоверяют предоставление государственных услуг другим организациям, в том числе частным предприятиям, что затрудняет работу органов внутреннего контроля. ■**

**■ Общие цели создают благодатную почву для расширения координации и кооперации между ВОФК и органами внутреннего аудита, что не замедлит сказаться на эффективности и результативности их собственной деятельности. ■**

органов финансового контроля, в задачу которых входит оценка качества систем управления рисками, действующих в государстве.

INTOSAI всегда выступала за создание эффективных систем внутреннего контроля, указывая на необходимость тесного сотрудничества между органами внутреннего контроля и ВОФК на благо добросовестного управления, прозрачности и подотчетности в распоряжении государственными фондами, а также эффективности, результативности и экономичности государственной администрации. Общие цели создают благодатную почву для расширения координации и кооперации между ВОФК и органами внутреннего аудита, что не замедлит сказаться на эффективности и результативности их собственной деятельности. Высшие органы финансового контроля должны серьезнее относиться к своим обязанностям в части оценки эффективности внутреннего контроля государственной администрации. Усиление таких взаимоотношений приобретает особое значение в регионе ASOSAI, где отсутствие квалифицированных аудиторских кадров в государственном секторе является скорее нормой, чем исключением.





&gt;90&lt;

■ **Итоговый документ, составленный по результатам интенсивных двухлетних исследований, был утвержден на XII Ассамблее ASOSAI в Индии в марте 2012 года. В настоящее время с ним можно ознакомиться на веб-сайте ASOSAI ([www.asosai.org](http://www.asosai.org)).** ■

### **IX исследовательский проект ASOSAI по вопросам взаимоотношений между ВОФК и органами внутреннего контроля**

Исходя из задач текущего момента, на 41-м заседании Руководящего комитета ASOSAI в Пакистане (2009) было принято решение посвятить IX исследовательский проект Организации теме «Оценка и совершенствование систем внутреннего аудита и взаимоотношения между органами внутреннего контроля и ВОФК». Особая важность этого проекта в Азиатской организации высших органов финансового контроля связана с тем, что внутренний контроль во многих странах Азии имеет очень ограниченные возможности.

Итоговый документ, составленный по результатам интенсивных двухлетних исследований, был утвержден на XII Ассамблее ASOSAI в Индии в марте 2012 года. В настоящее время с ним можно ознакомиться на веб-сайте ASOSAI ([www.asosai.org](http://www.asosai.org)).

С момента провозглашения Хартии ASOSAI в 1985 году, наша Организация воплотила в жизнь немало исследовательских проектов по сбору информации и обмену опытом в сфере аудита и других смежных областях.

Целью IX исследовательского проекта стала оценка системы внутреннего аудита в государственном секторе и взаимодействия между органами внутреннего аудита и ВОФК в странах ASOSAI, а также идентификация возможностей для дальнейшего совершенствования работы ВОФК в этой сфере. В Министерства финансов и высшие органы финансового контроля 45 азиатских стран-членов ASOSAI были направлены анкеты. Ответы поступили из 26 ВОФК и 18 Министерств финансов. Примеры передовой практики сотрудничества между органами внутреннего контроля и ВОФК были почерпнуты из докладов 12 членов ASOSAI, которые участвовали в проекте: ВОФК КНР, Индии, Индонезии, Ирана, Ирака, Кореи, Кувейта, Малайзии, Пакистана, Российской Федерации, Саудовской Аравии и Вьетнама. Эти доклады и другие материалы исследования послужат решению задачи критического пересмотра рекомендаций и механизмов INTOSAI GOV 9150 «Координация и кооперация между ВОФК и органами внутреннего контроля в государственном секторе экономики».

Системы внутреннего аудита центральной администрации оцениваются по критериям управляемости, организованности, соответствия стандартам, уровня квалификации специалистов и полноты аудиторских услуг в соответствии с моделью зрелости, разработанной Институтом внутренних аудиторов (IIA). Помимо этого анализируется глубина кооперации и координации между ВОФК и органами внутреннего контроля и препятствия, мешающие этим процессам.

■ **Что касается профессионального уровня, как сами ВОФК, так и Министерства финансов указывают не только на отсутствие специалистов, обладающих необходимыми навыками и знаниями, но и на недостаточность людских ресурсов как таковых, что мешает адекватной работе органов внутреннего контроля.** ■





## Оценка системы внутреннего аудита

Все 26 стран, ответившие на вопросы анкеты, сообщили о наличии в их странах внутреннего аудита, чего нельзя утверждать в отношении тех 19 организаций, которые не ответили на анкету. Из 26 респондентов, 16 отмечают, что их органы внутреннего контроля в государственном секторе работают на основе специальных законодательных актов, постановлений правительства или норматив Министерства финансов, в то время как в 8 случаях такие органы были созданы просто по решению администрации. Большая часть респондентов (17 из 26) отмечают, что их органы внутреннего контроля сохраняют зависимость от исполнительной власти. По данным проведенного исследования, эта зависимость чаще всего выражается в том, что работу органов внутреннего контроля возглавляют руководители среднего звена, что аудиторский комитет существует только в одной стране и что финансирование внутреннего контроля через органы законодательной власти вообще не практикуется.

Что касается профессионального уровня, как сами ВОФК, так и Министерства финансов указывают не только на отсутствие специалистов, обладающих необходимыми навыками и знаниями, но и на недостаточность людских ресурсов как таковых, что мешает адекватной работе органов внутреннего контроля. Этот недостаток отрицательно сказывается на всем спектре аудиторских услуг. Так, аудит эффективности проводится только в девяти странах. Тем не менее, примечательно, что уже существуют страны, в которых органы внутреннего аудита уже не ограничиваются традиционным анализом операций или аудитом соответствия, но проводят также аудит эффективности и аудит информационных технологий, оказывают администрации консультационные услуги.

Качество аудита – еще одна серьезная задача, с которой сталкиваются органы внутреннего аудита в странах ASOSAI. 14 стран сообщили, что органы внутреннего контроля в их странах выполняют свои обязанности в соответствии с утвержденными стандартами аудита. Тем не менее, в большинстве стран не знают о существовании стандартов ИА, так как органы внутреннего контроля действуют здесь на основе минимальных инструкций и процедур, либо вообще при полном их отсутствии. О существовании строгого механизма внутреннего и/или внешнего контроля качества внутреннего аудита докладывают только четыре респондента. Отсутствие какой бы то ни было централизации, регулирования или мониторинга внутреннего аудита отрицательно сказывается на качестве проверок.

## ■ *Качество аудита – еще одна серьезная задача, с которой сталкиваются органы внутреннего аудита в странах ASOSAI.* ■

### Координация и кооперация между ВОФК и органами внутреннего контроля

INTOSAI (GOV 9150) предлагает целый ряд мероприятий по координации и кооперации между ВОФК и органами внутреннего аудита. Эти мероприятия могут осуществляться на различных стадиях аудита. Они включают регулярные рабочие встречи между аудиторами, соглашения по обмену информацией, обмен учебными материалами и/или программами, обмен методическими пособиями, стажирование специалистов, сотрудничество в ряде аудиторских процедур, таких как, например, сбор аудиторских доказательств и проверка информации.

Большинство ВОФК сообщают, что они проверяют отчеты внутренних аудиторов и/или осуществляют оценку их функций. Некоторые из респондентов также проводят формальные и/или неформальные встречи с представителями органов внутреннего контроля. Страны, в которых такие контакты регулируются законодательством, или в которых проводятся регулярные формальные встречи между представителями ВОФК и органов внутреннего контроля, высоко оценивают результаты такой координации и кооперации на различных стадиях проверок. По мнению ВОФК и Министерств финансов, одним из серьезных препятствий на пути координации и кооперации в большинстве стран является отсутствие адекватной законодательной базы.

В целях оказания помощи внутреннему контролю, ВОФК Кореи, Малайзии и Пакистана командировывают на работу в эти органы своих специалистов. Некоторые ВОФК проводят учебные курсы для специалистов внутреннего контроля. Результаты опросов показывают, что несмотря на существенные отличия между странами, ВОФК имеют возможность реализовывать конкретные инициативы по совершенствованию внутреннего контроля в интересах подотчетности и добросовестного управления. В числе этих инициатив можно упомянуть следующие:

- Разработка стандартов с полным описанием полномочий, обязанностей и мер по обеспечению независимости органов внутреннего контроля.





- Разграничение видов внутреннего контроля во избежание дублирования.
- Проведение структурированных рабочих встреч между представителями ВОФК и органов внутреннего контроля в целях обеспечения лучшего взаимопонимания и разграничения функций этих институтов.
- Проверка программ внутреннего контроля специалистами ВОФК перед составлением собственной программы аудита.
- Планирование совместных/согласованных учебных программ.
- Создание органа, через который может поддерживаться сотрудничество органов внутреннего и внешнего контроля.

## Заключение

Принцип независимости аудита государственных финансов не означает, что органы внешнего контроля должны взять всю работу на себя. Высшие органы финансового контроля следует рассматривать как жизненно важный, но не единственный элемент системы подотчетности государственной администрации. В ходе модернизации государственного сектора экономики необходимо уделять должное внимание созданию и укреплению механизмов внутреннего контроля. Кооперация и координация между ВОФК и органами внутреннего контроля должны рассматриваться как способ повышения эффективности государственного контроля в целом, на что указывается в рекомендациях INTOSAI GOV 9150.

IX исследовательский проект ASOSAI направлен на решение вопроса взаимодействия органов внутреннего и внешнего контроля в государственном секторе экономики путем изучения опыта организации внутреннего контроля и опыта его взаимодействия с ВОФК. Практически во всех странах внутренний контроль нуждается в усилении во всех его ключевых аспектах, начиная с независимости

и законодательной базы, и кончая качеством аудита и обеспечением необходимых финансовых и людских ресурсов. Другим интересным заключением является тот факт, что во многих странах внутренний контроль не централизован, что делает лидирующую роль ВОФК в этой области еще более очевидной. Учитывая, что органам внутреннего контроля не хватает опыта и ресурсов, ВОФК азиатского региона должны брать на себя более активную роль в развитии системы внутреннего контроля. Для этого, в случае необходимости, они должны заручаться поддержкой Министерств финансов. Высшие органы финансового контроля, добившиеся успеха в этой области, должны делиться со своим коллегами по ASOSAI опытом развития сети и внутреннего контроля и внедрения соответствующих стандартов.

Проведенное исследование позволило пролить свет на положение дел в области внутреннего контроля и его взаимоотношений с ВОФК в регионе ASOSAI, этот вопрос нуждается в дальнейшей проработке. По этой причине мне хотелось бы закончить эту статью призывом продолжать работу по укреплению контакту между ВОФК и органами внутреннего контроля. Прежде всего, высшим органам финансового контроля необходима более полная информация о состоянии системы внутреннего контроля. Им также нужна детальная информация для того, чтобы иметь возможность не только оценивать и контролировать, но и поддерживать органы внутреннего контроля в государственном секторе, в том числе:

- Разрабатывать стандарты и руководства по внутреннему контролю.
- Участвовать в управлении рисками, контролируя программы внутреннего контроля.
- Повышать квалификацию аудиторов систем внутреннего контроля.
- Систематизировать сотрудничество между органами внутреннего контроля и ВОФК. ■





# УКРЕПЛЕНИЕ ВНЕШНЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА: ГАРАНТИЯ ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ И ДОБРОСОВЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ГАРАНТИРОВАТЬ ДОБРОСОВЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

**ИНГУНА СУДРАБА**

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЕР ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Стабильность государственной политики и добросовестное управление были и остаются основополагающими условиями эффективной работы государственного механизма. Вместе с тем, мы видим, что многие правительства полностью осознали значение этих факторов только в связи с резким ухудшением экономического положения в последние годы. Поэтому лучше обстоит дело в тех странах, где правительствами уже давно обеспечивается **стабильность политического курса**, где все концепции расставлены по своим местам и существует ясное понимание того, какую цену приходится платить за дестабилизацию. В тех странах, где уже несколько десятилетий, задолго до кризиса началась работа над созданием стабильной финансовой системы, делающей государство менее уязвимым для финансовых катаклизмов и обеспечивающей максимальную **защиту граждан** от их последствий.

## ■ *Каковы цели, к которым стремится страна? За счет чего должны быть обеспечены финансовая стабильность и добросовестное управление?* ■

Стабильная государственная политика и добросовестное управление представляют собой основные механизмы и предпосылки успешного достижения государством поставленных задач. Эти факторы неразделимы и не могут анализироваться в отрыве от **системы государственного управления в целом**. Заботясь о добросовестном управлении, руководители государства должны постоянно задавать себе вопрос: «Каковы цели,

к которым стремится страна? За счет чего должны быть обеспечены финансовая стабильность и добросовестное управление?». В последние годы Управление главного аудитора Латвийской республики посвятило много усилий тому, чтобы привлечь внимание к этим вопросам на национальном уровне. Государство нуждается в **четко поставленных целях**. Желаемые результаты и ресурсы, необходимые для достижения этих результатов, должны быть определены заранее. Дальнейшее развитие системы государственного управления будет происходить в соответствии с поставленными целями с учетом **строго установленной ответственности** и компетенций.

Если каждый служащий государственного сектора будет чувствовать себя частью единого отлаженного часового механизма, то администрация будет работать как часы, показывающие точное время. Однако это возможно только в том случае, если механизм четко запрограммирован на выполнение необходимых функций, ведущих к достижению поставленной цели. Все элементы механизма должны получать информацию о поставленной задаче и процессах, направленных на их выполнение. В свою очередь, часовщику необходимо удостовериться в том, что все необходимые элементы механизма (желательно, без декоративных излишеств) на месте и находятся в рабочем состоянии. Если все же часы идут не точно, это значит, что механизм работает неэффективно или не в соответствии с поставленной задачей. Как и часовой механизм, механизм государственного управления должен подвергаться тестированию для определения причин невыполнения той или иной задачи: некомпетентность персонала, недостаточный профессионализм, организационные ошибки, корыстные интересы и пр. Очень важно, чтобы каждое действие администрации было обосновано, базировалось на ясной стратегии и







четко сформулированных целях, что является условием правильного распределения ресурсов, их предсказуемого использования, эффективного надзора и контроля и, соответственно, снижения риска коррупции. Для этого правительство должно проводить политику, нацеленную на достижение конкретных результатов.

Роль высших органов финансового контроля в качестве главных гарантов финансовой стабильности и соблюдения принципов добросовестного управления не вызывает сомнений. Какой бы ни была цель каждой конкретной проверки, главная общая цель остается одной – определение эффективности действий администрации, или иными словами – соответствия принимаемых мер и расходуемых ресурсов интересам общества. Здесь возникает главная проблема: оценить эффективность действий администрации, при отсутствии единой стратегии государства с четко установленными задачами, целями и ресурсами, чрезвычайно трудно. В этом направлении ВОФК Латвии настойчиво и последовательно работает уже несколько лет, стараясь привлечь внимание к своим рекомендациям и добиться их исполнения. Для этого Управлению государственного контроля необходимо быть сильной организацией, пользующейся всеобщим уважением.

---

**■ Здесь возникает главная проблема: оценить эффективность действий администрации, при отсутствии единой стратегии государства с четко установленными задачами, целями и ресурсами, чрезвычайно трудно. ■**

---

Одним из самых больших наших достижений в последние годы стала разработка и внедрение **системы управления качеством**. Система строится на основе понятий **миссии, концепции, ценностей и целей**. Система документирует операции ВОФК, определяет последовательность процессов, их соотношение, функциональные обязанности и подотчетность персонала. Все это обеспечивает **непрерывный контроль качества аудита** и способствует общему развитию деятельности Управления. Благодаря системе управления качеством каждый работник будет исполнять свои обязанности в соответствии с установленными критериями, нести личную ответственность за выполнение этих обязанностей и качество своей работы. Руководители каждого структурного

подразделения отвечают за качественное выполнение своих обязанностей и управление работой подразделения, соответствие требованиям Управления государственного контроля, идентификацию несоответствий в трудовых процессах подразделения и внедрение необходимых усовершенствований. После внедрения системы управления качеством все действия ВОФК Латвии будут непрерывно анализироваться, **оцениваться** и пересматриваться. Таким образом, система обеспечит необходимое качество трудовых процессов, кадровую стабильность и высокую производительность труда, соответствие предпринимаемых действий потребностям Организации.

Так как задача Управления государственного аудита заключается в осуществлении аудиторских проверок, важную роль играет обеспечение **качества аудита**. Чтобы обеспечить качество аудита и удостовериться в том, что аудиторы выполняют свои обязанности в соответствии с международными стандартами аудита и этическими нормами, Управление осуществляет **контроль качества аудита**, который включает:

- Контроль качества аудита в ходе аудита (текущий контроль)
- Контроль качества завершенных аудиторских проверок (последующий контроль)
- Меры по повышению качества.

Текущий контроль осуществляется департаментами аудита на всех стадиях проверки, что позволяет своевременно выявлять отклонения и ошибки. В течение каждого этапа аудиторской проверки директор департамента аудита вместе с директором соответствующего отдела оценивают производительность труда аудиторов, анализируют возможности сокращения рисков и обсуждают меры по повышению качества. С целью оценки соответствия аудита методическим документам Управления и требованиям международных стандартов, а также для идентификации наиболее успешной практики и **мер по усовершенствованию работы аудитора**, ежегодно проводится апостериорная проверка качества, в ходе которой анализируются уже завершившиеся контрольные мероприятия. Меры по повышению качества аудита разрабатываются Департаментом методики аудита и Юридическим отделом. Проверка законности и точности планирования аудита, соответствия заключения аудитора действующему законодательству и подзаконным актам возлагается на Юридический отдел. Департамент методики аудита проверяет правильность применения действующей методики. По результатам этой работы выдаются рекомендации, направленные на уточнение результатов аудита и последующее улучшение процессов.







■ *Таким образом, система обеспечит необходимое качество трудовых процессов, кадровую стабильность и высокую производительность труда, соответствие предпринимаемых действий потребностям Организации.* ■

Указанные выше меры управления качеством и контроля качества аудита обеспечивают полный контроль качества работы ВОФК Латвии на всех уровнях и по всем процессам, что, в свою очередь, содействует постоянному совершенствованию Управления государственного аудита. Достижение такого уровня качества, при котором рекомендации аудиторам выдаются на основе собственной **образцовой практики и опыта**, дает Управлению моральное право оценивать эффективность использования государственных средств другими государственными организациями. Роль Управления государственного аудита в стране значительно усилилась, и наш долг – держать это знамя высоко. Помимо среднесрочной стратегии и годовых рабочих планов ВОФК, в центре внимания нашей организации находится ее основной актив – кадры, постоянное повышение квалификации специалистов. Все это – неперемные условия **устойчивого развития и эффективной работы** высшего органа финансового контроля.

Управление государственного аудита Латвии всегда стремилось строить свою работу на базе основополагающих

■ *В заключение необходимо отметить, что на высшие органы финансового контроля возлагается задача предоставления гражданам правдивой и ясной информации.* ■

принципов честности, эффективности и транспарентности, которые являются для нас не просто словами, взятыми из Стратегии ВОФК, но и основными **ценностями и нравственным мериллом** нашего повседневного труда. Образцовое выполнение обязанностей и помощь государству в организации как можно более эффективного управления средствами налогоплательщиков на собственном примере – только так может ВОФК приобрести **репутацию и вес в общественной жизни страны**, необходимые для реального контроля наиболее важных вопросов в государственном масштабе «Добросовестное управление» - это и есть честность, эффективность и транспарентность - ценности, которые должны главенствовать в любых действиях ВОФК и всего государственного аппарата.

В заключение необходимо отметить, что на высшие органы финансового контроля возлагается задача предоставления гражданам **правдивой и ясной информации**. Если эта задача выполняется, администрация работает с сознанием того, что общество осведомлено о ее действиях и может потребовать ответа за факты злоупотребления властью и коррупции. Требуя от властей тех или иных мер, высшие органы финансового контроля основываются на общественных интересах. В этом и заключается их ключевая функция в работе механизма государственного управления. ■







# МЕХАНИЗМ ОГРАНИЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА: ЭФФЕКТИВНОЕ СРЕДСТВО СТАБИЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

**Курт Грутер**

Председатель Федерального аудиторского управления Швейцарии

Государственный долг, не превышающий, по данным 2011 года, 40% ВВП, при общей сбалансированности бюджетов Конфедерации, кантонов и коммун – вполне приличный результат по нынешним международным стандартам. Этими положительными результатами Швейцария обязана, среди прочего, своему федеративному государственному устройству, при котором кантоны (субъекты федерации) и коммуны пользуются широкой финансовой автономией, что позволяет гражданам принимать непосредственное участие в определении финансовой политики, в том числе таких вопросов, как повышение налогового бремени, на всех уровнях государственного управления.

С 2003 года Конфедерация применяет механизм ограничения государственного долга (debt brake). Внедрение этого механизма стало началом успешного процесса стабилизации федерального бюджета Швейцарии. Сегодня механизм ограничения государственного долга закреплен в Конституции страны. Управляя расходами федеральной администрации по строго установленным правилам, этот механизм предотвращает такие явления, как хронический дефицит государственного бюджета и рост государственного долга. Одновременно он обеспечивает необходимую

стабильность финансовой политики, направленной на поддержание определенной структуры доходов и расходов государственного бюджета, способствующей экономическому росту и процветанию. Регулярная оценка федеральной налоговой системы и налоговые реформы усиливают этот процесс.

Механизмы ограничения расходов и государственного долга, разработанные в качестве мер внутренней финансовой дисциплины центральной администрации Швейцарии, были приняты Федеральной ассамблеей и утверждены подавляющим большинством швейцарцев в 1995 и 2001 годах. После этого они были закреплены в Федеральной Конституции. В пользу внедрения механизма ограничения государственного долга высказались 85% избирателей. Массовая поддержка населения обеспечила успешное применение этого механизма в последние годы. Наличие строгих правил формирования бюджета сводит задачу Федерального аудиторского управления Швейцарии к проверке соответствия финансовой политики администрации действующему законодательству, что требует достаточно подробной детализации законов. ВОФК Швейцарии имеет самые широкие аудиторские полномочия. Тем не менее, принимая во внимание конституционный характер установленных правил финансового управления,

■ В пользу внедрения механизма ограничения государственного долга высказались 85% избирателей. Массовая поддержка населения обеспечила успешное применение этого механизма в последние годы. ■

■ Всего за несколько лет миллиардный дефицит привел к резкому увеличению государственного долга, который усугубился проблемами финансирования государственных пенсионных фондов и предприятий государственного сектора. ■





а также право швейцарских граждан напрямую решать вопросы налогообложения, роль Федерального аудиторского управления не так велика, как в других странах. Приводимые ниже разъяснения основываются на материалах, опубликованных Министерством финансов, и касаются исключительно центральной администрации Швейцарии.

## Предыстория вопроса

1990-е годы были трудными для финансов Швейцарии. Всего за несколько лет миллиардный дефицит привел к резкому увеличению государственного долга, который усугубился проблемами финансирования государственных пенсионных фондов и предприятий государственного сектора. Хотя требование сбалансированности бюджета формально провозглашалось Федеральной конституцией, на практике эта цель была недостижима, прежде всего, из-за того, что управление расходами и доходами осуществлялось отдельно. Так, повышение основных федеральных налогов требовало внесения изменения в Конституцию, а, следовательно, и утверждения со стороны граждан и кантонов, в то время как расходы государственного бюджета определялись парламентом, причем, как правило, для этого было достаточно простого большинства. Вполне понятно, что такая асимметрия в принятии решений порождала дефицит и приводила к росту государственного долга. При этом, в период экономического подъема ни у кого не возникало желания экономить средства на случай перехода экономики в фазу рецессии. Вместо этого на администрацию оказывалось давление в сторону использования высоких доходов фазы экономического роста для финансирования новых долгосрочных программ, без сокращения текущих расходов. Результатом такой политики стал дефицит и рост государственного долга.

Отрицательный опыт привел к растущему желанию, как со стороны администрации, так и со стороны парламента, внедрить механизмы регулирования финансовой

политики в виде конкретных и эффективных мер привязки расходов к доходам при планировании бюджета. Таким образом, чтобы расходы государства могли расти только за счет дополнительных доходов или соответствующей экономии, и наоборот - чтобы снижение налогов было возможно только в случае соответствующего сокращения расходов.

## Какова цель механизма ограничения государственного долга?

Цель механизма ограничения государственного долга заключается в поддержании сбалансированного бюджета в среднесрочной перспективе и стабилизации номинального долга. В краткосрочной перспективе, в зависимости от состояния экономики в целом, Федеральная конституция допускает наличие дефицита или профицита государственного бюджета, которые должны компенсировать друг друга на протяжении экономического цикла. По сути дела, речь идет о «пассивной антициклической финансовой политике», заключающейся в том, что государственные расходы не повышаются в период экономического роста и не сокращаются в годы рецессии. Иначе говоря, профицит, достигнутый в период подъема не может использоваться для увеличения расходов в этот период.

## Гибкость и эффективность

Краеугольным камнем механизма ограничения государственного долга является простое правило: по результатам полного экономического цикла текущие расходы государства не должны превышать его доходы. Иначе говоря, на фазе экономического спада расходы могут превышать доходы только в том случае, если на фазе роста экономики Конфедерация обеспечивает профицит. Для того, чтобы это правило работало, должно быть обеспечено его строгое соблюдение. Вместе с тем, государству необходима также относительная свобода действий, чтобы иметь возможность реагировать на внешние факторы. Механизм ограничения государственного долга обеспечивает такую гибкость, учитывая текущую экономическую ситуацию. Более того, механизм также допускает исключения из правила: в чрезвычайной ситуации (например, в случае природной катастрофы, резкой рецессии) допускается увеличение расходов, однако такое чрезвычайное увеличение должно быть в обязательном порядке компенсировано в последующие годы – необходимое условие, позволяющее избежать злоупотреблений.

---

**Цель механизма ограничения государственного долга заключается в поддержании сбалансированного бюджета в среднесрочной перспективе и стабилизации номинального долга.**

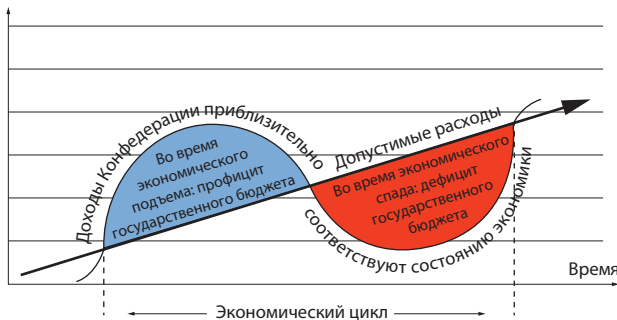
---





## Как работает механизм ограничения государственного долга

В среднесрочной перспективе, то есть в течение одного экономического цикла, федеральный бюджет балансируется с помощью утвержденного механизма ограничения государственного долга. Профицит государственного бюджета, достигнутый в годы экономического бума должен рассматриваться как компенсация дефицита при будущей рецессии. В итоге, новых заимствований удается избежать.



Источник: Федеральная финансовая администрация, Берн, 2012 год

## Реализация на практике

Механизм ограничения государственного долга является механизмом бюджетного планирования. Он ограничивает расходы таким образом, чтобы по итогам экономического цикла они равнялись поступлениям в федеральный бюджет, в результате чего бюджет остается сбалансированным. На случай нарушения этого механизма при планировании бюджета, предусмотрены конкретные санкции, которые заключаются в том, что излишние расходы должны быть полностью компенсированы. Когда становится известен финансовый результат, он сопоставляется с установленными требованиями. Все различия отражаются в так называемом «компенсационном счете», который служит своеобразным регистром нарушений механизма ограничения государственного долга. В нем регистрируются все излишне затраченные или, наоборот, сэкономленные средства. Компенсационный счет гарантирует прозрачность и позволяет контролировать соблюдение механизма ограничения государственного долга в любой момент. Благодаря этому механизм действует очень эффективно.

В случае превышения максимально допустимой суммы расходов предусматриваются санкции различной строгости. Дефицит компенсационного счета, как правило, покрывается в последующие годы. Если этот дефицит

## В случае превышения максимально допустимой суммы расходов предусматриваются санкции различной строгости. ■

превышает 6% от суммы расходов, вводятся особо строгие санкции в виде обязательного графика сокращения дефицита до установленного предельного уровня.

Ключевые элементы механизма ограничения государственного долга	
Эти элементы определены в Статье 126 Федеральной конституции:	
<b>Принцип</b>	Доходы и расходы Конфедерации на протяжении экономического цикла должны быть сбалансированы.
<b>Правило</b>	Предельная сумма расходов, устанавливаемая в бюджете, должна основываться на ожидаемых доходах с учетом экономической ситуации.
<b>Исключение</b>	Чрезвычайные потребности в финансировании могут служить основанием для превышения предельной суммы расходов на условиях, оговоренных в параграфе 2.
<b>Санкции</b>	Если общая сумма расходов федерального бюджета превысит предельные значения, оговоренные в параграфах 2 или 3, излишек расходов подлежит компенсации в последующие годы.
<b>Выполнение</b>	Выполнение требований механизма регулируется законом.

Эффективность механизма не зависит от налоговых поступлений в бюджет. Механизм допускает как повышение, так и снижение налогов. За последние несколько лет без нарушения механизма было проведено несколько

## Внедрение механизма ограничения государственного долга в Швейцарии предопределило успех нашей финансовой политики. ■





**■ Европейский опыт показывает, что международные правила и требования сами по себе не избавляют от дефицита. Необходимы законодательные механизмы, автоматически корректирующие отклонения в государственных расходах. ■**

налоговых реформ, оказавших значительное влияние на рост поступлений и изменение способов распределения доходов и активов. С 2010 года чрезвычайные расходы федерального бюджета также регулируются законом и уже не могут приводить к увеличению долга.

### Испытание на длительный срок

Механизм ограничения государственного долга, закрепленный в Конституции страны, нашел свое первое применение в бюджете 2003 года. С тех пор он эффективно предотвращает возникновение структурного дефицита и тем самым рост государственного долга. Внедрение механизма ограничения государственного долга в Швейцарии предопределило успех нашей финансовой политики. Профицит текущего государственного бюджета, поддерживаемый с 2006 года, позволил сократить федеральный долг приблизительно на 20 миллиардов швейцарских франков. В результате такого сокращения приблизительно 1 миллиард швейцарских франков может быть использован на выплату процентов по финансированию, что открывает возможности для инвестиций и решения новых важных задач. Опыт использования механизма ограничения государственного долга оказался безусловно положительным. Сокращение федерального долга привело к значительной экономии процентных платежей, создав предпосылки для новых капиталовложений. Переход от дискреционной финансовой политики к политике, основанной на правилах, закрепленных законом, полностью себя оправдал. Недаром, швейцарское законодательство в этой сфере является предметом пристального изучения по всему миру.

С момента своего внедрения в Швейцарии в 2003 году механизм ограничения государственного долга успешно выдержал три испытания:

- В год внедрения механизма федеральный бюджет не был сбалансированным, существовал высокий структурный дефицит. Благодаря обязательным для применения правилам финансового управления правительство и парламент страны сумели быстро и эффективно справиться с этой проблемой.
- Механизм предотвратил использование высоких налоговых поступлений в период экономического роста до 2009 года для покрытия дополнительных расходов. Вместо этого был создан профицит, обеспечивший сокращение государственного долга.
- В годы финансового и экономического кризиса механизм снова показал свою дееспособность. Привязанные к состоянию экономики правила формирования бюджета не только предотвратили сокращение расходов в годы рецессии, но и позволили сделать ряд умеренных шагов по стабилизации экономики.

Как уже отмечалось, механизм ограничения государственного долга применяется только к федеральному бюджету. Кантоны и коммуны обладают широкой автономией и могут самостоятельно определять свою финансовую политику. В большинстве кантонов применяются собственные правила ограничения дефицита и задолженности. Кроме того, кантонами широко используется такой способ управления, как финансовый референдум, позволяющий гражданам принимать непосредственное участие в определении расходов администрации.

Европейский опыт показывает, что международные правила и требования сами по себе не избавляют от дефицита. Необходимы законодательные механизмы, автоматически корректирующие отклонения в государственных расходах. Задача ВОФК в этом случае состоит в мониторинге соответствия расходов законодательно закрепленным правилам финансового управления. Вкупе с аудитом рисков, связанных с доходами и расходами государства на основе критериев экономичности, эффективности и результативности, такой мониторинг является существенным вкладом в решение задачи по обеспечению стабильности государственных финансов.

Берн, октябрь 2012 года. ■







# ВЫСШИЕ ОРГАНЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ КАК ГАРАНТЫ ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

**Проф. Рекаи АКЪЕЛЬ**

Председатель Счетной палаты Турции

## Введение

Как известно, основной вопрос экономической теории заключается в том «как удовлетворить неограниченные потребности ограниченными средствами». Этот вопрос, несомненно, подходит и для государственного сектора экономики. Спрос на государственные услуги растет, удовлетворение этого спроса должно быть стабильным, а возможности государства все также ограничены. Задача эффективного расходования средств налогоплательщиков приобретает критическое значение, а вместе с этим и роль ВОФК, стоящих на страже экономии, продуктивности и эффективности государственного сектора. Граждане страны должны получать от ВОФК убедительные гарантии того, что государственные институты и правительство работают достаточно эффективно.

Все это требует усиления органов финансового контроля, чтобы они могли эффективно и адекватно выполнять свою роль. В последние годы, многие правительства сталкиваются с экономическими трудностями. В связи с этим роль контрольных органов в обеспечении добросовестного управления стала еще более заметной. Добросовестное управление – понятие многозначное. В него входит и эффективность расходования государственных средств, и осведомление граждан о результатах тех или иных действий администрации, и строгий контроль подотчетности и транспарентности государственной власти. Финансовая стабильность – еще один важный элемент добросовестного управления, который необходимо держать под контролем.

## Меняющаяся роль ВОФК

Анализируя роль ВОФК в контроле государственного сектора, необходимо рассматривать два понятия: подотчетность и транспарентность. Согласно международным стандартам ВОФК (ISSAI), эти концепции также являются условиями добросовестного управления. При этом под транспарентностью понимается достаточность публикуемой информации о деятельности администрации для осуществления общественного контроля, а

**■ Финансовая стабильность – еще один важный элемент добросовестного управления, который необходимо держать под контролем. ■**

под подотчетностью – обязательность общественного контроля деятельности государственных институтов и достигнутых ими результатов. ISSAI определяет содействие подотчетности и транспарентности государственного управления как одну из задач ВОФК.

В условиях глобализации экономики, помимо требований подотчетности и транспарентности к современным государствам также предъявляется требование финансовой стабильности. Это значит, что помимо упомянутой выше задачи удовлетворения растущего спроса ограниченными средствами, ставится также задача поддержания стабильности государственных услуг населению и сохранения их качества. Финансовый кризис, затронувший государственную администрацию, затрудняет задачу поддержания стабильности и качества государственных услуг без превышения разумного уровня задолженности. Правительства сталкиваются с проблемой роста затрат и в ряде

**■ Задача эффективного расходования средств налогоплательщиков приобретает критическое значение, а вместе с этим и роль ВОФК, стоящих на страже экономии, продуктивности и эффективности государственного сектора. ■**





случаев не могут справиться с поставленными целями, не выходя за рамки бюджета. Эта ситуация заставляет нас задуматься о стабильности финансовой системы.

В более общем смысле такая стабильность означает наличие достаточных средств для реализации конкретных программ, направлений и государственной экономики в целом в течение определенного периода времени. Речь идет о способности правительства поддерживать неизменный уровень расходов, не нарушая финансовых обязательств и обещанных инвестиций. Из всего сказанного вытекает, что устойчивость налоговой политики является задачей всех современных государств, остается лишь выяснить, в какой мере этот вопрос затрагивает высшие органы финансового контроля.

---

### **■ Финансовый кризис, затронувший государственную администрацию, затрудняет задачу поддержания стабильности и качества государственных услуг без превышения разумного уровня задолженности. ■**

---

В виду своей важности вопрос этот неизменно вызывает оживленную полемику в сообществе аудиторов. Он не раз обсуждался на международных конференциях. Тема «Стабильность финансовой системы, отчетные документы и подотчетность» была предметом обсуждения на Конференции EUROSAI-OLACEFS в 2007 году. В различных аспектах этот вопрос обсуждался и на Международном симпозиуме, состоявшемся в рамках празднования 150-летия Счетной палаты Турции в Анкаре, в 2012 году. На уже упомянутой Конференции EUROSAI-OLACEFS говорилось о том, что растущее значение государственных финансов и их возрастающая техническая сложность их организации требуют усиления ВОФК. Делегаты Конференции EUROSAI-OLACEFS пришли к заключению, что ВОФК должны участвовать в обеспечении стабильности налогово-бюджетной сферы, имеющей огромную важность в современном государстве и по сему требующей контроля со стороны независимых организаций, пользующихся уважением граждан.

#### **ВОФК как гарант стабильности финансовой системы**

Если роль ВОФК как гаранта стабильности финансовой системы не вызывает сомнений, встает вопрос, как надлежит

выполнять эту роль. Этот вопрос обсуждается уже много лет и приобрел особую остроту в связи с финансовым кризисом 2007 года. В настоящее время европейские страны переживают кризис государственного долга, который еще больше усугубляет проблему стабильности.

Так как задача обеспечения стабильности налогово-бюджетной сферы – сравнительно новая для ВОФК, не существует ясных указаний на то, какими методами эта задача должна решаться. Можно предположить, что ВОФК могут обеспечивать такую стабильность, действуя по трем направлениям. Прежде всего – контролировать распределение бюджетных средств в строгом соответствии с достигнутыми результатами. В этой связи необходимо упомянуть об одной из самых важных реформ, направленных на стабилизацию финансовой системы государства, а именно, переход государственного сектора на метод учета по начислению. Этот метод помогает правительствам поддерживать определенную налоговую дисциплину, обеспечивает подотчетность и транспарентность использования государственных средств. Изменения в сфере бухгалтерского учета привели к изменениям в бюджетной системе и переходу на планирование бюджета по результатам, основанное на определении целей и задач государства и распределении государственных средств в соответствии с ними. Данная реформа, направленная на более эффективное использование средств, привела к новым обязанностям ВОФК в смысле обеспечения добросовестного управления финансами. Высшие органы финансового контроля должны были отныне высказывать свое мнение по поводу выполнения государственных программ и достижения поставленных целей, что косвенным образом означало поддержание стабильности финансовой системы. Аудиторские проверки в этой сфере содействуют успешной реализации государственной политики, создавая добавочную стоимость. Одновременно, в силу своих полномочий, ВОФК обязаны сообщать об отклонениях от поставленных целей и предлагать коррективные меры. Этот

---

### **■ Делегаты Конференции EUROSAI-OLACEFS пришли к заключению, что ВОФК должны участвовать в обеспечении стабильности налогово-бюджетной сферы, имеющей огромную важность в современном государстве и по сему требующей контроля со стороны независимых организаций, пользующихся уважением граждан. ■**

---





**■ Финансовая стабильность находится в прямой зависимости от государственного долга, так как она означает поддержание неизменного уровня государственных услуг без ущерба для платежеспособности государства. ■**

также предоставляет правительствам возможность заметить свои ошибки и вовремя их устранить, что, в конечном итоге, укрепляет бюджетную стабильность.

Во-вторых, ВОФК может также способствовать стабильности налогово-бюджетной сферы, проводя аудит государственного долга. Финансовая стабильность находится в прямой зависимости от государственного долга, так как она означает поддержание неизменного уровня государственных услуг без ущерба для платежеспособности государства. Как орган внешнего аудита, ВОФК может высказывать свое мнение о размере государственного долга и стабильности этого показателя. Несомненно, к мнению независимой и надежной организации будут прислушиваться. На Международном симпозиуме в Анкаре в мае 2012 года, указывалось, что независимый характер ВОФК и их связь с парламентом, обеспечивают нашим организациям необходимый статус для оценки государственного долга. Согласно ISSAI 5430, «в рамках своих компетенций и обязанностей высшие органы финансового контроля должны призывать свои правительства к разумной практике оценки, отчетности, бюджетного планирования и мониторинга финансовых обязательств. ВОФК также должны быть осведомлены о лучших примерах оценки риска и поддерживать их использование администрацией». В том же стандарте указывается, что «учитывая техническую и концептуальную сложность вопросов, связанных с финансовыми обязательствами государства, высшим органам финансового контроля надлежит содействовать повышению квалификации: своей собственной и своих правительств.» В качестве примера мероприятий по контролю государственного долга можно упомянуть контроль займов, гарантий и страхования, анализ долгосрочных бюджетных обязательств государства. Методы, применяемые конкретными ВОФК, могут отличаться в зависимости от их компетенций и местных условий, тем не менее, аудит государственного долга и разработка рекомендаций для правительства в целях поддержания финансовой стабильности – общая цель для всех.

Третье направление в этой области – содействие финансовой стабильности путем поддержания практики добросовестного управления. Высшие органы финансового контроля могут содействовать добросовестному управлению с помощью своих замечаний и предложений. Добросовестное управление нуждается в мониторинге и аудиторских проверках. Только так можно гарантировать выполнение намеченных планов и достижение стратегических целей. Одним из механизмов поддержания добросовестного управления является оценка систем внутреннего контроля администрации, которая входит в компетенцию некоторых ВОФК. Этот механизм помогает государственным организациям и госсектору в целом идентифицировать недостатки своего внутреннего контроля и принять необходимые меры. Замечания и рекомендации ВОФК будут в этом случае содействовать стабильности государственных финансов.

### **Заключение**

Как уже указывалось, финансовая стабильность – распространенная глобальная проблема. Для решения проблемы финансовой стабильности правительства проводят реформы, которые еще не завершились. ВОФК должны следить за этими реформами и адаптировать к ним свои методы контроля.

В обязанность ВОФК входит проверка экономичности, продуктивности и эффективности использования государственных средств, что косвенным образом способствует поддержанию финансовой стабильности государства. Все высшие органы финансового контроля должны определить свою роль в этом процессе. Конкретной методики пока не существует, но можно предположить, что работа должна проводиться по следующим трем направлениям: аудит выполнения бюджетных программ, аудит государственного долга и аудит систем внутреннего контроля, с разработкой соответствующих замечаний и рекомендаций. Конкретная методика зависит от компетенций органов внешнего контроля, хотя эти компетенции не могут быть ни абсолютно точными, ни исчерпывающими. Ввиду того, что это – новое направление в деятельности высших органов финансового контроля, скорее всего, им придется самостоятельно разрабатывать свою методику обеспечения финансовой стабильности.

Роль внешнего контроля в решении этой задачи является крайне важной для правительств, но четкие обязанности и задачи ВОФК в этой области пока не определены. Поэтому ВОФК должны сотрудничать между собой, активно делиться опытом и информацией, добываясь как можно более эффективного содействия финансовой стабильности своих государств. ■







# УСИЛЕНИЕ ВНЕШНЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ: ГАРАНТИЯ ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ И ДОБРОСОВЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

## ВОФК Азербайджана

В современном мире одной из важнейших задач экономической политики является поддержание экономической стабильности и добросовестного управления. Ненадлежащее и неэффективное использование, порча и хищение государственного имущества и финансовых средств, погрешности и пробелы законодательства, открывающие возможности для злоупотребления государственными средствами – все это составляет серьезный риск для экономики государства в целом. Во многих странах эту проблему усугубляют несовершенства и слабости финансового контроля, отсутствие единой политики финансового контроля, существование многочисленных несогласованных между собой контрольных инстанций с дублирующими функциями и полномочиями, несвоевременное внедрение новых методов контроля финансовых нарушений, недостаточная методическая поддержка в целом и определяющие влияние администрации на все эти процессы.

Создание эффективной, гибкой и оперативной системы государственного финансового контроля считается важнейшей задачей государства. Анализ экономической ситуации показывает, что эффективный и результативный контроль государственных финансов является одним из ключевых атрибутов государственности и основных факторов экономической мощи.

Система контроля с четко определенными организационными принципами и полномочиями, отражающими многоуровневые бюджетные отношения, является необходимым элементом формирования и выправления бюджетно-финансовой политики во всех странах. С этой точки зрения, определение места и роли органов внешнего финансового контроля или аудита, а также общих принципов и механизмов их работы служит цели более справедливого перераспределения и использования общественных средств, оценки намеченных целей и результатов деятельности администрации в призма общественных интересов. Это отвечает требованиям граждан и поэтому составляет первейшую обязанность

руководителей государства. Одновременно, включение в сферу деятельности ВОФК социальных и экономических программ требует от них дальнейшего совершенствования методов внешнего контроля эффективности работы администрации.

Ввиду того, что эффективность, транспарентность и подотчетность в использовании бюджетных средств являются безусловным требованием для любого правительства, контроль в этой области также должен постоянно совершенствоваться. По существу, государственные средства принадлежат всем гражданам страны, поэтому граждане должны иметь возможность контролировать использование этих средств, что лучше всего реализуется через независимые органы финансового контроля, которые направляют свои отчеты народным представителям в парламенте страны, в отличие от органов административного контроля, которые отчитываются перед правительством.

**■ Анализ экономической ситуации показывает, что эффективный и результативный контроль государственных финансов является одним из ключевых атрибутов государственности и основных факторов экономической мощи. ■**

По этой причине, высшие органы финансового контроля, осуществляющие внешний аудит деятельности администрации, какое бы положение в управленческой иерархии они не занимали, призваны играть более или менее активную роль в экономической и социальной жизни страны, в зависимости от своего потенциала.





---

**■ *Переход к современной концепции финансового контроля, основанной на оценке эффективности, знаменует собой новый этап в построении систем внешнего контроля.*** ■

---

Особую важность для внешнего аудита составляют такие цели, как эффективное и результативное использование бюджетных средств, содействие становлению надежной системы финансового управления и адекватной организации деятельности правительства, обеспечение обмена информацией между правительством и администрацией благодаря публикации отчетов о проводимых проверках.

Роль высших органов финансового контроля не исчерпывается установлением законности тех или иных действий администрации. Крайне важно также определить, в какой степени использование государственных средств отвечает реальным социально-экономическим приоритетам, особенно если речь идет о расходах социальной сферы. Другими словами, речь идет не только о более эффективном расходовании средств, но и о социальной обоснованности расходов, главная цель которых – способствовать повышению благосостояния граждан. Переход к современной концепции финансового контроля, основанной на оценке эффективности, знаменует собой новый этап в построении систем внешнего контроля.

Необходимо особо упомянуть важную Резолюцию о продвижении эффективности, подотчетности, результативности и транспарентности государственного управления путем усиления высших органов финансового контроля, принятую Генеральной ассамблеей ООН 22 декабря 2011 года, а также Резолюцию Экономического и социального совета ООН 2011/2 от 26 апреля 2011 года, резолюции 59/55 от 2 декабря 2004 и 60/34 от 30 ноября 2005 года, Декларацию Тысячелетия. Резолюция Генеральной ассамблеи от 22 декабря 2011 года имеет историческое значение. В ней отмечается, что эффективность, подотчетность и транспарентность государственной

администрации - есть путь к достижению международных целей развития, в том числе Целей Тысячелетия, что объективность и эффективность работы высших органов финансового контроля, их независимость от проверяемых организаций и любого внешнего воздействия являются ключевыми условиями повышения эффективности и подотчетности всего государственного аппарата.

В Резолюции ООН дается высокая оценка основополагающим документам INTOSAI: Лимской декларации 1977 года о принципах финансового контроля и Мексиканской декларации 2007 года о независимости ВОФК. Генеральная ассамблея ООН призывает все государства, применять принципы, провозглашаемые этими декларациями.

---

**■ *В Декларации ООН содержится призыв ко всем государствам и компетентным органам самой Организации объединенных наций усилить сотрудничество в INTOSAI, в том числе в сфере наращивания потенциала высших органов финансового контроля.*** ■

---

В Декларации ООН содержится призыв ко всем государствам и компетентным органам самой Организации объединенных наций усилить сотрудничество в INTOSAI, в том числе в сфере наращивания потенциала высших органов финансового контроля.

Мы надеемся, что все эти меры будут способствовать усилению внешнего аудита, а, следовательно, и управления государственными финансами, во имя обеспечения финансовой стабильности и добросовестного управления. Условием этого является создание необходимых условий для контроля экономичности, эффективности и результативности использования государственных средств и строгое соблюдение контрольными органами принципов аудита, нашедших поддержку международного сообщества. ■







# ПОСЛЕДУЮЩИЙ КОНТРОЛЬ ВЫПОЛНЕНИЯ ЗАМЕЧАНИЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ АУДИТОРА: ВАЖНЫЙ ШАГ В ДЕЛЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОБРОСОВЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Диланка Железарова**

Аудитор Отдела методики и поддержки Европейской счетной палаты при содействии начальника отдела Джона Суини и аудитора Шабы Хатвани

Стратегический план EUROSAI на период 2011-2017 годов создает условия для оказания активной поддержки аудиторам европейских ВОФК в их повседневной работе. Стратегические цели, заложенные в основу этого плана, отражают реальные потребности и приоритеты членов EUROSAI. План уделяет особое внимание внедрению профессиональных стандартов и обмену знаниями в целях усиления аудита государственного сектора экономики, продвижения принципов подотчетности, транспарентности и принципиальности, соблюдение которых является необходимым условием добросовестного управления.

События последних лет подтверждают ключевую роль внешнего аудита в обеспечении добросовестного управления государственными финансами. В задачу аудитора входит объективная критика выполнения концепций и планов, призыв к внедрению необходимых изменений. Замечания и рекомендации аудитора входят в его отчет по результатам проверки. После опубликования этих рекомендаций и их обсуждения в парламенте, подконтрольные организации должны отчитываться за их исполнение, либо перед ВОФК, либо перед самими законодателями.

В настоящей статье содержится анализ сложившейся практики последующего контроля выполнения рекомендаций в рамках аудита производительности на примере ряда ВОФК, в том числе Европейской счетной палаты, обладающей опытом реализации такого рода контроля и составления отчетов по его результатам.

## Что означает последующий контроль (согласно стандартам INTOSAI)?

В литературе по аудиту последующий контроль выполнения рекомендаций аудиторов определяется как процесс оценки аудитором адекватности, эффективности и своевременности мер, принятых проверяемой организацией по результатам предшествующей аудиторской проверки в ответ на сформулированные по ее итогам замечания и рекомендации. Цель последующего контроля заключается в том, чтобы содействовать как можно более эффективному выполнению рекомендаций, содержащихся в отчете аудитора, и обеспечить

необходимую обратную связь для самого ВОФК, законодателей и правительства, как по вопросам совершенствования финансового управления, так по оценке результативности внешнего контроля.

Осуществляя последующий контроль выполнения рекомендаций аудиторов, следует удостовериться в том, что выявленные недостатки исправляются, а рекомендации претворяются в жизнь. Хотя и то, и другое одинаково необходимо, по сути, контроль исполнения рекомендаций часто является единственным измеримым показателем реальных изменений и воздействия аудиторской проверки.

**Цель последующего контроля заключается в том, чтобы содействовать как можно более эффективному выполнению рекомендаций, содержащихся в отчете аудитора, и обеспечить необходимую обратную связь для самого ВОФК, законодателей и правительства**

## Почему последующий контроль необходим?

Последующий контроль выполнения рекомендаций аудитора помогает добиться следующих положительных результатов:

- Продление эффективного воздействия аудиторского заключения и повышение вероятности того, что рекомендации аудитора будут выполнены.
- Поддержка законодателей и органов бюджетного управления путем предоставления им независимой информации по финансовому управлению, которая может быть полезна для принятия и обоснования решений.
- Удобная оценка результативности работы самого аудитора.





- Создание стимулов для обучения и развития: последующий контроль выполнения рекомендаций аудиторов помогает приобретать более полную информацию и совершенствовать практику аудита.

## Практика последующего контроля в ряде ВОФК

В 2009 году Европейская счетная палата провела опрос среди высших органов финансового контроля с целью изучения их позиции и опыта в отношении последующего контроля выполнения рекомендаций аудиторов. Результаты опроса были доведены до сведения всех опрошенных ВОФК в виде отчета, в котором рассматриваются следующие вопросы:

- Как организован процесс последующего контроля и каковы основные элементы этого процесса?
- Каков объем мероприятий, проводимых в рамках последующего контроля, и как они сочетаются с главными направлениями деятельности ВОФК?
- Каковы результаты последующего контроля и как они доводятся до сведения подконтрольных организаций и широкой общественности?
- Как измеряется воздействие аудиторских заключений (выявленных недостатков и рекомендаций)?

Ответы на эти вопросы, связанные с общей методикой последующего контроля в ряде ВОФК, приводятся ниже в кратком изложении.

## ■ Обоснованное и систематическое планирование последующего контроля – существенный фактор успеха. ■

### Как организован процесс последующего контроля?

ВОФК планируют мероприятия последующего контроля как отдельные задачи или включают их в ежегодные планы аудиторских проверок. Некоторые ВОФК контролируют не все рекомендации, а только некоторые из них, которые связаны с наибольшим риском. В этом случае наиболее крупные в стоимостном выражении недостатки и слабости и/или недостатки и слабости, связанные с наибольшим риском неустранения, подвергаются последующему контролю в первую очередь.

### Каков объем мероприятий, проводимых в рамках последующего контроля, и как они сочетаются с главными направлениями деятельности ВОФК?

В некоторых ВОФК последующий контроль проводится регулярно, например, дважды в течение 2 с половиной лет

после опубликования отчета. В ряде случаев последующий контроль проводится раз в год и охватывает от 5 до 10 аудиторских заключений, наиболее подверженных риску невыполнения рекомендаций. В других ВОФК каждые 3-5 лет проводится формальный последующий контроль 10 и более аудиторских проверок.

Последующий контроль осуществляется большинством опрошенных ВОФК в том случае, если речь идет об очевидном невыполнении подконтрольной организацией рекомендаций аудитора, в зависимости от размера риска. Такого рода контрольные мероприятия иногда приводят к полному повторному аудиту.

Согласно ответам ВОФК, последующий контроль чаще всего либо включается в текущую деятельность контрольного органа, либо планируется в форме отдельных аудиторских проверок или ревизий.

### Каковы результаты и последствия последующего контроля?

Разнообразный опыт ВОФК в том, что касается использования результатов последующего контроля, можно резюмировать следующим образом:

- Публикация специального заключения по результатам каждого мероприятия по контролю выполнения замечаний и рекомендаций аудиторов.
- Публикация общего заключения о состоянии дел один раз в два года по результатам последующего контроля за весь этот период.
- Включение результатов проверок в Ежегодный отчет ВОФК.

Содержание отчетов по результатам последующего контроля также неоднородно. Вот как решают эту проблему разные ВОФК:

- (I) Подсчет количества выполненных рекомендаций аудитора.
- (II) Качественный анализ мер, принятых в ответ на рекомендации аудитора.
- (III) Подсчет количества рекомендаций аудитора, выполненных в течение 4 лет с момента публикации заключения, оценка эффективности устранения нарушений и выполнения рекомендаций с учетом значимости и степени сложности каждого вопроса и времени, прошедшего с момента проведения исходного аудита.





**(IV)** Публикация резюме невыполненных рекомендаций.

**(V)** Оценка результатов в сопоставлении с затратами, связанными с выполнением рекомендаций аудитора или исправлением выявленных им недостатков. Эти данные в дальнейшем используются ВОФК как показатели эффективности внешнего контроля.

Несмотря на разницу в подходах различных ВОФК, их заключения по результатам последующего контроля выполнения рекомендаций аудиторов делают акцент на исправлении подконтрольными организациями выявленных недостатков и на результатах принятых мер.

### Опыт и практика Европейской счетной палаты в свете новых разработок

Главный механизм воздействия, которым располагает ЕСП для улучшения финансового управления в Европейском союзе, заключается в публикации отчетов. В специальных отчетах ЕСП, как правило, анализируются системы, программы и организации, участвующие в исполнении бюджета ЕС (либо Европейских фондов развития), по одному или нескольким показателям эффективного управления (экономичность, продуктивность и результативность).

Оценка и количественный анализ воздействия отчетов и заключений по результатам аудита эффективности, считаются обязательными элементами цикла подотчетности. Существование последующего контроля выполнения замечаний и рекомендаций аудиторов, уже само по себе является стимулом для их выполнения.

В 2010 году ЕСП модернизировала свою методику и процедуры последующего контроля выполнения рекомендаций, содержащихся в специальных отчетах. Цель этих преобразований заключалась в том, чтобы усовершенствовать систематический контроль и публикацию заключений о том, как контролируемые организации (прежде всего, Европейская комиссия) борются со слабостями в своей системе финансового управления, используя результаты аудита эффективности, проведенного ЕСП, и рекомендации, основанные на этих результатах.

#### Определение и планирование задач последующего контроля

До 2012 года Европейская счетная палата публиковала свои заключения по результатам контроля выполнения рекомендаций специальных отчетов в форме дополнений к Годовому отчету ЕСП, в разделах, посвященных бюджетным вопросам. В 2010 было принято решение, начиная с 2012 года, группировать и публиковать все заключения по результатам последующего контроля в отдельном

ежегодном отчете. Мероприятия последующего контроля определяются теперь как “сокращенные проверки” (limited reviews), цель которых – оценка степени выполнения рекомендаций аудиторов, но не эффективности принятых мер, так как оценка эффективности требует более детального исследования.

Процесс последующего контроля выполнения рекомендаций отвечает также необходимости сбора информации для определения одного из ключевых показателей эффективности самой Европейской счетной палаты, а именно количества рекомендаций (по результатам финансового аудита, аудита соответствия и аудита эффективности), которые были приняты и выполнены проверяемыми организациями.

Новые процедуры предусматривают, помимо ежегодного отчета по мероприятиям последующего контроля выполнения рекомендаций, детальный контроль выполнения одного из специальных отчетов ЕСП, если это необходимо.

### Последующий контроль включается в текущую деятельность ВОФК или планируется в форме отдельных мероприятий.

Отчеты отбираются для последующего контроля на основе двух критериев: во-первых, с момента выдачи рекомендаций должно пройти 2-3 года, во-вторых, рекомендации должны сохранять свою значимость на настоящий момент.

#### Проведение проверок в рамках последующего контроля

Проверки проводятся в три этапа:

- 1)** В качестве предварительного источника информации используется база данных Европейской комиссии, в которой содержатся сведения о мерах, принимаемых по отчетам ЕСП.
- 2)** После этого Палата изучает годовые отчетные документы, рабочие планы, программные документы и другие специальные материалы.
- 3)** В заключение осуществляется сбор устных, письменных и документальных доказательств в проверяемой организации.





**■ Процесс последующего контроля выполнения рекомендаций отвечает также необходимости сбора информации для определения одного из ключевых показателей эффективности самой Европейской счетной палаты, а именно количества рекомендаций, которые были приняты и выполнены проверяемыми организациями. ■**

В июле 2012 года ЕСП впервые в своей истории утвердила заключение о результатах последующего контроля по семи ранее опубликованным специальным отчетам. Заключение состоит из двух частей: резюме контрольных мероприятий, проведенных Палатой для проверки выполнения 51 рекомендации аудиторов, плюс отдельное заключение по каждому специальному отчету. В заключении дается оценка степени выполнения рекомендаций контролируемой организацией.

### **Вызовы и достижения**

Аудиторы, которым поручено проведение проверок в рамках последующего контроля, особенно тех, что касаются выполнения рекомендаций по результатам аудита эффективности, сталкиваются в своей работе с многочисленными трудностями. Прежде всего, они должны обладать высокой профессиональной квалификацией, для того чтобы оценить полноту и результативность мер по устранению недостатков, выявленных несколько лет назад, и определить, можно ли было ожидать большего. При этом необходимо учитывать, что меры по совершенствованию финансового управления не стоят на месте, а постоянно эволюционируют по мере разработки и внедрения новых нормативов и нового законодательства, что требует порой длительного времени и не зависит от управленческих структур. Старые рекомендации могут потерять свою актуальность в новых условиях.

Во-вторых, проверяемые организации и сами аудиторы, фокусируясь на отдельных мерах, направленных на выполнение конкретных рекомендаций, могут упустить из виду общую картину преобразований в сфере финансового управления. Количество аудиторских заключений, подвергаемых последующему контролю, достаточно ограничено, поэтому результаты проверок нельзя считать репрезентативными для оценки степени выполнения

рекомендаций вообще. К результатам последующего контроля следует относиться с осторожностью.

Ключевыми факторами успеха в деле последующего контроля являются: наличие доступной обновляемой базы данных замечаний (рекомендаций) и мер по их выполнению; существование четкой методики последующего контроля и неукоснительное соблюдение этой методики аудиторами; возможность получения достаточных и надежных доказательств и, наконец, достижение согласия с проверяемой организацией, на основе этих доказательств, по поводу наиболее важных из еще не устраненных недостатков в ее работе.

Достижение такого взаимопонимания требует открытой связи с проверяемой организацией уже на ранних стадиях проверки. Откровенный обмен мнениями и планами между аудитором и проверяемой организацией должен поддерживаться в ходе всего процесса. Этот диалог призван обеспечить доведение до сведения заинтересованных кругов справедливой и сбалансированной информации о достигнутых улучшениях и сохраняющихся недостатках в интересах более полной подотчетности, транспарентности и объективности - принципов, составляющих квинтэссенцию добросовестного управления.

### **Последующий контроль как средство оценки результативности внешнего аудита**

Как правило, высшие органы финансового контроля оценивают результаты своей деятельности, измеряя показатели достижения тех или иных количественных и качественных целей.

Необходимость оценки результатов и результативности аудита признается Европейской счетной палатой в ее Стратегии аудита на период 2013-2016 годы, где Палата берет на себя обязательство "... совершенствовать систему показателей, позволяющих измерять, контролировать и распространять результаты деятельности Счетной палаты как организации".

Помимо оценки результатов деятельности ЕСП внешними экспертами и заинтересованными сторонами, важным показателем успеха ЕСП являются последствия публикации ее специальных отчетов и результаты мероприятий по контролю исполнения опубликованных замечаний и рекомендаций. Такими последствиями, а следовательно и критерием оценки деятельности аудиторов, являются меры, принимаемые по результатам их проверок. Любой орган финансового контроля заинтересован в количественной оценке тех положительных сдвигов в работе администрации, которые проистекают из рекомендаций аудиторов. В получении такой оценки может помочь обособленная и эффективная методика последующего аудита. ■





# УКРЕПЛЕНИЕ ВНЕШНЕГО АУДИТА: ГАРАНТИЯ ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ И ДОБРОСОВЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

## ВОФК Франции

В последние годы все настойчивее звучит требование прозрачности управления государством и государственными финансами не только как фактора укрепления демократии, но и как средства для решения экономических проблем. “Независимый внешний контроль является условием существования демократического государства” - отметил недавно Первый председатель Счетной палаты Франции. Использование государственных средств должно контролироваться независимыми организациями с соблюдением максимальной прозрачности. В условиях экономического и финансового кризиса, граждане страны, от которых требуют существенных жертв для борьбы с дефицитом государственного бюджета, да и сами финансовые рынки с нетерпением ждут информации о состоянии государственных финансов, и эта информация должна быть надежной и объективной.

### ■ *Решение о слиянии институтов внешнего и внутреннего контроля в целях экономии – глубоко ошибочное, и ставит под угрозу само существование демократии.* ■

Внешний государственный аудит представляет собой необходимое дополнение к системе внутреннего контроля государственных организаций. Усиление государственного контроля, как внутреннего, так и внешнего, представляет собой задачу огромной важности, отвечающую требованиям прозрачности и ответственности. Функции внешнего и внутреннего аудита, на первый взгляд, могут показаться взаимно дублирующими, однако между ними существуют значительные различия. Решение о слиянии институтов внешнего и внутреннего контроля в

целях экономии – глубоко ошибочное, и ставит под угрозу само существование демократии.

На самом деле, внутренний и внешний контроль дополняют друг друга, и их функции должны быть четко разграничены. При наличии обоих видов контроля, государственные институты контролируются чаще и строже. Оба они являются действенными механизмами стабилизации финансовой системы и добросовестного управления.

Органы внутреннего контроля призваны удостоверить (а) последовательность, обоснованность, экономичность, эффективность и результативность операций в государственном секторе экономики; (б) выполнение требования подотчетности; (в) соответствие применимому законодательству и нормативам; (г) сохранность государственных средств и их защиту от злоупотреблений, убыли и убытков [1].

Эти цели – достаточно амбициозные. Некоторые могут сказать даже – труднодостижимые. Ведь органы внутреннего контроля не могут претендовать на полную объективность: они зависят от Правительства, а это значит, например, что создание общей картины эффективности и результативности государственных институтов им просто не под силу.

Именно это обстоятельство определяет необходимость существования независимых внешних органов государственного контроля. В отличие от внутреннего контроля, “органы внешнего контроля не входят в организационную структуру контролируемых институтов” [2]. Тем не менее, они связаны с внутренним контролем, так как одна из их задач заключается как раз в “оценке эффективности органов внутреннего контроля” [3], и, в

[1] INTOSAI GOV 9100, Руководство по применению стандартов внутреннего контроля в государственном секторе, пункт 1.1 “Определение”.

[2] Лимская декларация 1977 года, раздел 3 “Внутренний и внешний аудит”, пункт 1.

[3] Лимская декларация 1977 года, раздел 3 “Внутренний и внешний аудит”, пункт 3.







конечном итоге, их цели ненамного отличаются от тех, которые были приведены выше.

Весь смысл существования внешнего государственного контроля – в его независимости. Поэтому ВОФК должны постоянно заботиться о сохранении своей независимости по отношению ко всем трем видам государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной). В этом им могут помочь международные стандарты и этические принципы, заложенные в основу их деятельности. Недавно принятая Резолюция ООН A/66/209 о независимости ВОФК [4] послужила осознанию этой проблемы в ряде стран, где принимаются меры, ведущие, как мы надеемся, к укреплению независимости ВОФК. Вместе с тем, реализация таким мер – далеко не простая задача, так как независимость не может исключать взаимодействия ВОФК с законодательной и исполнительной властью, скорее наоборот: она должна содействовать более эффективным контактам с этими институтами во благо добросовестного управления.

Следует указать также, что внешний контроль является лучшим механизмом продвижения транспарентности и ответственности государственных институтов. Упорядоченная и надежная информация, публикуемая ВОФК, служит делу осуществления демократического контроля и прозрачности администрации. Результатом независимых проверок являются ценные рекомендации, а иногда и санкции, налагаемые на нарушителей. Не стоит недооценивать значение таких санкций. Хотя процедуры наложения санкций и их результат в разных ВОФК могут существенно отличаться (в зависимости от близости ВОФК к судебной и законодательной власти), EUROSAI должна всемерно усиливать обмен знаниями и идеями в этой области.

---

### ■ *Весь смысл существования внешнего государственного контроля – в его независимости.* ■

---

В последнее время Счетная палата Франции приняла ряд важных мер по обеспечению выполнения принципов работы внешнего контроля.

---

[4] Резолюция A/66/209 "Продвижение эффективности, подотчетности, результативности и транспарентности государственной администрации посредством усиления Высших органов финансового контроля", принятая 22 декабря 2011 года 66 членами Генеральной ассамблеи ООН.

---

### ■ *Особенностью Счетной палаты Франции является ее равноудаленная позиция по отношению к законодательной и судебной власти. Статус членов Счетной палаты, имеющих звание судей и не подлежащих смещению с должности, также усиливает независимость ВОФК.* ■

---

#### Независимость и принципиальности как гарантия высокого качества и объективности

Президент Французской Республики Франсуа Олланд отметил, что "нашей стране необходим независимый и беспристрастный демократический контроль". Только такой внешний контроль может быть эффективным, поэтому особенностью Счетной палаты Франции является ее равноудаленная позиция по отношению к законодательной и судебной власти. Статус членов Счетной палаты, имеющих звание судей и не подлежащих смещению с должности, также усиливает независимость ВОФК.

В последние годы были приняты дополнительные меры по обеспечению независимости Счетной палаты. Гарантируется свобода планирования контрольных мероприятий: годовые программы аудита обсуждаются и определяются ежегодно на заседании комитета в составе всех председателей Палаты. Парламент может только поручить Палате проведение ряда проверок по конкретным темам. С 2006 года бюджет Счетной палаты связан с бюджетом премьер-министра и не зависит от Министерства экономики Франции. Для определения размера средств, выделяемых Палате, проводятся переговоры с участием самой Палаты, Парламента и Правительства Республики. При этом Счетная палата полностью независима в организации своей работы и распределении выделенных бюджетных средств.

Независимость решений, принимаемых Счетной палатой, обеспечивается принципами коллегиальности и права на противоположное мнение. Руководство ВОФК осуществляет не один человек, а все 7 председателей, каждый из которых возглавляет работу одной из отраслевых палат, плюс Первый председатель Счетной







## ■ Счетная палата Франции оказала значительное влияние на работу администрации в таких начинаниях, как децентрализация системы социального обеспечения. ■

палаты. Решения по вопросам, касающимся отдельных отраслевых палат, принимаются коллективно всеми членами данной палаты. Более того, каждый отчет по результатам проверки сопровождается “контр-отчетом”, в котором проверяется все заключения аудитора. Контроль качества обеспечивается Генеральной прокуратурой на всех этапах процесса.

### Ответственность и транспарентность: наш демократический долг

Ответственность государственных институтов – необходимое условие добросовестного управления. Еще одна особенность французской системы заключается в том, что Счетная палата и Палата бюджетной и финансовой дисциплины имеют собственную юрисдикцию. Их члены имеют статус судей и уполномочены вести дела, связанные с незаконным присвоением государственного имущества. Эти компетенции были дополнительно усилены в 2011 году мерами пресечения в отношении государственных бухгалтеров: размер штрафа, налагаемого на бухгалтера, зависит теперь от тяжести совершенного нарушения, а не начисляется механически по сумме нанесенного казне ущерба, как это было раньше. Юрисдикция Счетной палаты продолжает эволюционировать, и в настоящее время рассматривается вопрос внедрения новой системы санкций, касающейся уполномоченных должностных лиц (как правило, министров). Самое главное в новой системе – исключить такие крайности, как безнаказанность, с одной стороны, и злоупотребление наказанием, с другой.

Прилагаются постоянные усилия по выполнению обязанности осведомления граждан о работе ВОФК. Повышению эффективности этой работы может способствовать четко установленная процедура взаимодействия между ВОФК и Парламентом (чаще всего – его финансовыми комиссиями).

К примеру, Счетная палата Франции оказала значительное влияние на работу администрации в таких начинаниях, как децентрализация системы социального обеспечения. Проверки и контроль, сфокусированные на отдельных специфических направлениях, позволяют накапливать и доводить до законодателей и администрации ценные сведения по тому или иному вопросу. Население страны получает доступ к результатам работы Счетной палаты через публикуемые отчеты и пресс-конференции.

В целях достижения финансовой стабильности и транспарентности государственного управления компетенции Счетной палаты Франции в последние 10 лет были значительно расширены. У нее появились такие важные прерогативы, как освидетельствование отчетных документов государства (2001) и фонда социального страхования (2005). Новым признанием важности той роли, которую играет в жизни государства Счетная палата, стало заявление Президента Республики о создании Высшего совета по государственным финансам (Haut Conseil des Finances Publiques), органа, который будет заниматься вопросами финансового законодательства, утверждением макроэкономических показателей, анализом и проверкой исполнения обязательств, взятых на себя администрацией. Высшему совету также будет поручено следить за выполнением требований ЕС по соблюдению показателей бюджетного баланса [5]. Высший совет по государственным финансам создается на базе Счетной палаты Франции под руководством ее Первого председателя. Кроме него, в состав Совета войдут четверо судей Счетной палаты, назначенных Первым председателем, и четыре специалиста высокой квалификации по назначению председателя Парламента.

Внешний контроль дополняет работу органов внутреннего контроля государственной администрации, обеспечивая соблюдение общих принципов государственного управления и способствуя лучшему пониманию ситуации в финансовой сфере. Счетная палата Франции заботится о повышении качества и применимости результатов своей работы благодаря неукоснительному соблюдению принципов независимости, объективности, подотчетности, транспарентности и ответственности. Эти меры идут в ногу с общей тенденцией в развитии европейских ВОФК, которые в нынешней кризисной политической и экономической обстановке, не могут оставаться простым механизмом корректировки, но должны взять на себя роль гарантов финансовой стабильности и добросовестного управления. ■

[5] В частности в ближайшее время Франция ратифицирует Фискальный пакт ЕС 2012 года, в котором выдвигается требование “сбалансированности государственного бюджета”.







# ЖИТЬ НЕ ТОЛЬКО СЕГОДНЯШНИМ ДНЕМ. КОНТРОЛЬ ПРОЕКТОВ ЧАСТНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО ПАРТНЕРСТВА: ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЬНО-РЕВИЗИОННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВЕНГРИИ

## ВОФК Венгрии

В последние 15-20 лет во всем мире оставался насущным вопрос пересмотра функций государственного сектора экономики, объема предоставляемых государственных услуг, а также их финансирования, стабильного поддержания и управления.

Одним из вариантов решения этой задач было использование рыночных механизмов в государственном секторе, расширение сотрудничества государственных организаций с частными и гармонизация их хозяйственной деятельности. Целый ряд проверок был посвящен Государственным контрольно-ревизионным управлением Венгрии проектам частно-государственного партнерства, которые широко распространились в Венгрии, начиная с 2003. Сегодня мы хотим поделиться с читателями нашими открытиями, наблюдениями и заключениями по этому вопросу.

### Прибыль в настоящем, убытки в будущем

Широкое распространение проектов частно-государственного партнерства связывается с целым рядом преимуществ, которые несут эти проекты в краткосрочной перспективе. Даже несмотря на то, что недостатки этой формулы в дальней перспективе тоже, как правило, были известны, до 2010 года лица, ответственные за принятие решений, упорно отказывались заглядывать в будущее.

Самым очевидным преимуществом частно-государственного партнерства является экономия бюджетных средств и рост инвестиций. Сотрудничество с частными компаниями действительно позволяет сократить бюджетные расходы на первой стадии инвестиционного проекта. Проект частно-государственного партнерства можно предпринять без увеличения государственного долга, который составляет достаточно серьезную проблему во многих странах. С учетом необходимости соблюдения определенных показателей дефицита государственного бюджета, это позволяет

избежать необходимого в противном случае повышения налогов или сокращения государственных расходов, так как дополнительные бюджетные заимствования могут быть на время отложены. Оптимисты считают, что инвестиционные проекты с участием как государственных, так и частных компаний улучшают макроэкономические показатели, стимулируют рост экономики, и государство, благодаря сокращению (или, по меньшей мере, сохранению на том же уровне) бюджетного дефицита, может направить больше ресурсов на решение неотложных задач и поддержку частного сектора. Такой сценарий не может не казаться заманчивым, ведь отложенные затраты проектов частно-государственного партнерства не затрагивают бюджет текущего отчетного года.

**■ Проект частно-государственного партнерства можно предпринять без увеличения государственного долга, который составляет достаточно серьезную проблему во многих странах. ■**

В Венгрии новые формы частно-государственного партнерства, направленные на стимулирование роста экономики, были узаконены решением правительства в 2003 году. Первые сознательные результаты этого нововведения (реализованного на базе решений правительства и резолюций Национальной ассамблеи в 2003 и 2004 года) получили отражение в проекте государственного бюджета 2005 года. Проекты с участием частных предприятий, такие как строительство автомагистралей, тюрем и студенческих общежитий, достигли в 2005 году 1,86 миллиардов евро [1], что на тот момент составляло более 2% ВВП Венгрии.

[1] 460 миллиардов венгерских форинтов по курсу июня 2005 года.





С точки зрения государства в целом, применение методов частно-государственного партнерства в Венгрии обосновывалось необходимостью всяческого содействия росту экономики, с одной стороны, и сокращению дефицита государственного бюджета – с другой. С точки зрения местной администрации такая формула также казалась весьма привлекательной, так как отчислений из центрального бюджета и из фондов ЕС, а также собственных средств явно не хватало для финансирования запланированных местной администрацией инвестиционных проектов. Из всего этого можно заключить, что схема финансирования и реализации проектов через частно-государственное партнерство стала популярной, прежде всего, потому что в краткосрочной перспективе она сулила только преимущества, расплата за которые предстояла лишь в неопределенном будущем.

**■ Золотой век частно-государственного партнерства пришелся в Венгрии на период с 2003 по 2009 год. В этот период совместные проекты охватывали широкий спектр отраслей и направлений. ■**

### **От автодорог до муниципальных спортзалов**

Золотой век частно-государственного партнерства пришелся в Венгрии на период с 2003 по 2009 год. В этот период совместные проекты охватывали широкий спектр отраслей и направлений. Среди реализованных проектов можно упомянуть прокладку автодорожной магистрали, строительство тюрьмы, возведение Дворца изобразительных искусств (MŰPA), развитие инфраструктуры и строительство общежитий для высших учебных заведений, строительство муниципальных спортивных комплексов. Одним словом, проекты значительно отличались друг от друга по объему инвестиций.

2010 год внес существенные изменения в схему отношений между государством и частными предприятиями. В этот год правительство перестало финансировать проекты частно-государственного партнерства и новых проектов, основанных на этой формуле финансирования, с тех пор уже не возникало. Это не означает, тем не менее, что частно-государственное партнерство полностью исчезло из виду, так как инвестиционные проекты предыдущих лет, рассчитанные, как правило, на 15-30-летний срок, еще долго будут предъявлять счет государственной казне, в среднем, в размере 0,4 - 0,5 миллиардов евро [2] ежегодно.

[2] 100-120 миллиардов венгерских форинтов по курсу октября 2012 года.

Наиболее распространенная в Венгрии форма частно-государственного партнерства (та, с которой ВОФК пришлось сталкиваться чаще всего) заключается в том, что частная организация не только планирует, выполняет и эксплуатирует, но также и финансирует реализуемый проект. Это очень важно, так как в этом случае итоговая финансовая задолженность государства и, соответственно, затраты, связанные с обслуживанием долга, могут быть выше. В большинстве случаев правительство Венгрии выступало либо в роли заказчика и одновременно пользователя (например, в случае возведения административного здания), либо только в роли заказчика (когда объект заказывался правительством, но не для себя, а для конкретно определенного пользователя, например, в случае строительства школ или расширения инфраструктуры учебных заведений).

Принимая во внимание природу и юридическое оформление проектов частно-государственного партнерства, Государственное контрольно-ревизионное управление Венгрии, как правило, проводило свои проверки а posteriori, то есть уже после реализации инвестиций, с целью оценки их обоснованности, законности, организации и выполнения, как если бы речь шла о проекте государственных закупок.

Ниже мы представим читателям выводы по итогам контрольных мероприятий в пяти сферах. Особое внимание ВОФК Венгрии уделил строительству автомагистрали в 2008-2010 годах, так как это был не только самый крупный проект частно-государственного партнерства, но и самый значительный в смысле финансовых обязательств со стороны государства. ВОФК Венгрии также провел аудит профессионального обоснования проектов строительства пенитенциарных учреждений в период 2001-2004 годов. Самая первая проверка, проведенная еще в 2006 году, коснулась проекта строительства Дворца изобразительных искусств, вторая, в 2007 – программы расширения инфраструктуры высших учебных заведений. В те годы аудиторы, в основном, анализировали обоснованность и выполнение проектов, но в 2011 году был проведен полный аудит инвестиций в расширение инфраструктуры и строительства общежитий для вузов с глубоким анализом практики частно-государственного партнерства в целом.

### **Опыт и общие выводы**

Каковы наши главные заключения по итогам этих проверок?

Главная проблема, практически во всех случаях, заключалась в недостаточной юридической подготовке проектов. ВОФК Венгрии несколько раз указывал на несбалансированное распределение рисков между частными компаниями и государственными организациями, а иногда – на нарушение сроков выполнения работ и необоснованную





Предмет контракта	Запланированные прямые выплаты из бюджета (млн.евро) [1]								Всего	Последний год действия контракта
	2004-2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Начиная с 2017		
Расходы по аренде и эксплуатации центров сертификации	38,9	14,6	2,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	55,8	2 012
Система централизованного одноканального документооборота	24,9	27,3	19,0	18,2	17,5	16,8	16,1	10,4	150,2	2 017
Услуги по обслуживанию магистральной линии связи	4,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,3	2 010
Тюрьма (ЧГП)	41,5	14,1	14,2	14,4	14,7	15,1	15,5	103,5	232,9	2 023
Развертывание и эксплуатаций системы мониторинга	18,9	2,1	2,1	2,1	0,0	0,0	0,0	0,0	25,2	2 013
Общежитие (ЧГП)	32,9	8,1	8,0	7,9	7,8	7,7	7,7	78,5	158,5	2 029
Общежитие (ЧГП)	141,4	52,1	52,5	51,9	51,5	51,2	50,8	550,1	1001,5	2 030
Расходы по аренде оборудования искусственного дыхания, анестезии и мониторинга	19,0	4,9	4,9	4,9	0,0	0,0	0,0	0,0	33,6	2 014
Расходы по аренде оборудования вертолетной службы неотложной медицинской помощи	12,6	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	0,0	35,1	2 016
Спортивный зал и бассейн (ЧГП)	11,3	7,6	6,9	6,5	6,7	6,9	6,8	50,4	103,3	2 025
Спортивный комплекс г. Кишкунфеледьхаза (ЧГП)	0,5	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	1,5	3,5	2 022
Эксплуатация Дворца изобразительных искусств	146,6	35,3	39,0	38,4	38,9	39,6	38,4	720,1	1096,3	2 035
Эксплуатация Системы цифровой радиосвязи	0,0	22,5	45,9	45,9	45,9	15,3	0,0	0,0	175,6	2 015
Концессия автомагистрали М5 (Будапешт - Рошке)	757,1	132,9	138,2	140,0	141,5	143,1	147,3	2284,0	3884,0	2 031
Концессия автомагистрали М6 (фазы I –II –III)	331,4	220,7	210,9	213,9	216,9	219,2	226,2	4505,9	6145,0	2 038
	<b>1581,1</b>	<b>546,1</b>	<b>548,0</b>	<b>548,1</b>	<b>545,6</b>	<b>518,8</b>	<b>512,7</b>	<b>8304,3</b>	<b>13104,8</b>	

[1] По курсу октября 2012 года.

Источник: Отчет ВОФК Венгрии № 1294 по состоянию государственной задолженности

переплату. Практически всегда в проигрыше оказывалось государство, и почти во всех контрактах большая часть прибыли предназначалась частному партнеру, а риски, и, соответственно, все связанные с ними затраты, в основном, выпадали на долю государства.

В некоторых отчетах отмечается, что предпочтение частно-государственному партнерству перед традиционными инвестициями отдавалось не в силу каких-либо преимуществ, вытекающих из анализа результативности затрат, но чисто из соображений экономии бюджетных средств в первый год реализации проекта. Это означает, что лица, ответственные за принятие решений, выбирали не наиболее экономичный вариант, а тот, который меньше всего затрагивал дефицит государственного бюджета в данный конкретный год. К сожалению, такая установка имела весьма негативные последствия для всей финансовой системы государства в средней и долгосрочной перспективе. Налогоплательщики расплачиваются за это и по сей день.

Проверки ясно показали, что заключенные администрацией контракты составлялись недобросовестно. В случае строительства пенитенциарных учреждений аудиторы со всей ясностью указывают на то, что из-за недостаточной юридической проработки документов возникают

**Особое внимание ВОФК Венгрии уделит строительству автомагистрали в 2008-2010 годах, так как это был не только самый крупный проект частно-государственного партнерства, но и самый значительный в смысле финансовых обязательств со стороны государства.**

>117<



---

## ■ Проверки ясно показали, что заключенные администрацией контракты составлялись недобросовестно. ■

---

неоправданные риски, способные поставить под угрозу проект уже на ранней стадии его реализации, причем риски эти берет на себя государство.

Характерным для венгерских проектов частно-государственного партнерства является тот факт, что решения и контракты оформлялись еще до проведения правовой экспертизы и определения регламентов сделок. Во всех наших отчетах звучит призыв обратить внимание на риски, связанные с таким методом хозяйствования, и завершить юридическую проработку сделок, без чего невозможно даже ставить вопрос об ответственном, эффективном и результативном использовании государственных средств в такого рода проектах.

Качество управления проектами, эксплуатации объектов и предоставления услуг можно правильно оценить только по прошествии нескольких лет после завершения инвестиционного проекта. Для этого необходим опыт. По существу отчет ВОФК опубликованный в июле 2012 года был первым, в котором содержится общая оценка управления проектами частно-государственного партнерства. Мы задались целью выяснить, в какой степени условия контрактов, заключенных с частными партнерами, гарантировали экономию государственных средств, отвечало ли этим целям и условиям контрактов управление проектами, какова была социальная результативность произведенных затрат. В ходе проверки Государственное контрольно-ревизионное управление провело повторный аудит проекта строительства Дворца изобразительных искусств и общежитий для университетов. Это оказалось необходимым, потому что при первой проверке у аудиторов не было достаточной информации и достаточного опыта для обоснованной оценки эффективности проекта в части его содержания, качества услуг и социальной пользы.

Согласно результатам оценки проектов строительства общежитий и Дворца изобразительных искусств, даже при достаточном количестве пользователей/посетителей условия и положения контрактов не гарантируют защиту общественных интересов. Например, в случае Дворца, в контракте не были установлены конкретные характеристики предоставляемых услуг, а это означает, что в случае нарушения их качества возможности наложения санкций, а, следовательно, и их мотивирующее воздействие, весьма

ограничены. Мы показали, что паушальные платежи, постоянная ставка оплаты за услуги не позволяют оценить реальную экономию в разбивке по отдельным статьям, и что обязанность последующего восстановления и модернизации активов ложится на государственный бюджет тяжелым дополнительным бременем. В случае общежитий, основные финансовые риски (в том числе курсовые, процентные, инфляционные) по контракту взяли на себя государственные университеты, что в неблагоприятной экономической ситуации заставляет их нести дополнительные затраты. Против заказчика было, по сути, обращено и то положение контракта, согласно которому в случае неполного выполнения поставщиком своих обязанностей, вычеты могут производиться не со всей суммы платежа, а только с суммы эксплуатационных выплат.

### Заключение

В ходе аудиторских проверок проектов частно-государственного партнерства ВОФК Венгрии удалось установить, что во многих отношениях контракты по ним заключались в ущерб общественным интересам. Условия контрактов во многих случаях не защищали интересы налогоплательщиков. Опыт таких проектов оказался в целом отрицательным, однако это не означает, что мы призываем отказаться от сотрудничества с частным сектором вообще. При реализации проектов частно-государственного партнерства необходимо учитывать не только сиюминутные, но и долгосрочные обстоятельства и заботиться о том, чтобы интересы государства были защищены контрактными документами, по меньшей мере, так же надежно, как интересы частного партнера. При этом государственные активы следует рассматривать не как бесполезный балласт, а как капитал, генерирующий производство; финансовые выплаты государства – не как издержки, а как инвестиции. ■

---

## ■ При реализации проектов частно-государственного партнерства необходимо учитывать не только сиюминутные, но и долгосрочные обстоятельства и заботиться о том, чтобы интересы государства были защищены контрактными документами, по меньшей мере, так же надежно, как интересы частного партнера. ■

---





# БЮДЖЕТНАЯ И ФИНАНСОВАЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ И СТАБИЛЬНОСТЬ: ПЕРВООЧЕРЕДНАЯ ЗАДАЧА ВНЕШНЕГО КОНТРОЛЯ

**Мануэль Азнар Лопес**

Советник Счетной палаты Испании

## I. ПРИНЦИПЫ БЮДЖЕТНОЙ И ФИНАНСОВОЙ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ И СТАБИЛЬНОСТИ В ИСПАНСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

С момента своего первого провозглашения в статье 5 Закона 18/2001 от 12 декабря «О бюджетной стабильности», принцип транспарентности постоянно связывается с концепцией бюджетной стабильности [1]. Эта связь сохранилась и в новой редакции Закона 15/2006 от 26 мая, известного как «Переработанный закон о бюджетной стабильности» [2].

**■ В отличие от предыдущих испанских конституций, Основной закон Королевства Испания, принятый в 1978 году, характеризуется долголетием и стабильностью. ■**

В отличие от предыдущих испанских конституций, Основной закон Королевства Испания, принятый в 1978 году, характеризуется долголетием и стабильностью. До настоящего времени в него было внесено только два изменения: в 1992 году – для признания за иностранными гражданами, проживающими в Испании, права голосовать на муниципальных выборах, и в сентябре 2011 года – в

поддержку принципа бюджетной стабильности. С 2011 года статья 135 Конституции, обращенная к органам государственной администрации, требует от них адаптации к этому принципу. Здесь Испания оказалась впереди других стран Европейского союза, предвосхитив требование «Договора о стабильности, координации и управлении в экономическом и валютном союзе» от 2 марта 2012 года касательно включения во внутренние законодательства стран-членов обязательных для выполнения и постоянно действующих положений, предпочтительно конституционного ранга, устанавливающих обязательства, закрепленные этим Договором в отношении допустимых (в исключительных случаях и в среднесрочной перспективе) отклонений от целей стабильности, и механизмов их корректировки.

Во исполнение новых требований статьи 135 Конституции Испании был принят Органический закон 2/2012 от 27 апреля «О бюджетной и финансовой стабильности», в котором принципы бюджетной стабильности [3] и финансовой стабильности [4], а также принцип транспарентности, получают дальнейшее развитие. Стабильность не случайно снова связывается здесь с транспарентностью. Это – вполне логично, если учесть, что основным требованием является включение в бюджеты и отчеты по их выполнению «достаточной и адекватной информации для проверки соблюдения принципа бюджетной стабильности и достижения поставленных целей по стабилизации бюджета и выполнению нормативов ЕС в сфере государственной отчетности».

[1] Согласно этому положению, «бюджеты субъектов, подпадающих под действие настоящего закона, и отчеты о выполнении указанных бюджетов должны содержать достаточную и адекватную информацию для проверки соблюдения принципа бюджетной стабильности».

[2] Принят Законодательным королевским декретом 2/2007 от 28 декабря и впоследствии отменен Органическим законом 2/2012 от 27 апреля. В новой редакции этот закон гласил: «бюджеты субъектов, подпадающих под действие настоящего закона, и отчеты о выполнении указанных бюджетов должны содержать достаточную и адекватную информацию для проверки соблюдения принципа бюджетной стабильности и достижения поставленных целей по стабилизации бюджета и выполнению нормативов ЕС в сфере государственной отчетности».

[3] Определяется как «положение равновесия или профицита» в случае органов государственной администрации и как «положение финансового равновесия» в случае предприятий государственного сектора и прочих организаций, регулируемых публичным правом. Согласно статье 3 Органического закона 2/2012 от 27 апреля, этот принцип касается не только разработки, утверждения и исполнения бюджетов как таковых, но распространяется и на другие действия и документы, связанные с доходами и расходами государства.

[4] Определяется как «способность выполнять текущие и будущие платежные обязательства, не превышая размеров дефицита и государственного долга, установленных данным законом и европейскими нормативами». Прецедентом этой формулировки является статья 32.1 Закона 2/2011 от 4 марта «Об устойчивом развитии экономики».





## ■ **Счетная палата Испании включила в свой план контрольных мероприятий на 2010 год составление отчета о соблюдении принципа транспарентности в применении к Генеральному государственному бюджету 2007 и 2008 годов.** ■

### II. АУДИТ СТАБИЛЬНОСТИ И ТРАНСПАРЕНТНОСТИ В СЧЕТНОЙ ПАЛАТЕ ИСПАНИИ

Счетная палата Испании включила в свой план контрольных мероприятий на 2010 год составление отчета о соблюдении принципа транспарентности в применении к Генеральному государственному бюджету 2007 и 2008 годов. Отчет был утвержден на Пленуме Счетной палаты 30 июня 2011 года, то есть совсем незадолго до изменения статьи 135 Основного закона.

Аудит был направлен, главным образом, на проверку соблюдения принципа транспарентности на этапе разработки проектов государственного бюджета в указанные годы с упором на анализ документации, обосновывающей или сопровождающей проекты, либо необходимой для их обоснования и сопровождения. Цель мероприятия заключалась в оценке степени транспарентности на этом этапе и в подготовке аудита транспарентности на этапе отчетности, когда появится необходимость определения причин возникших отклонений, которые могут быть связаны как с неправильным исполнением, так и с неудачным планированием.

Законоположения того времени, связанные с обеспечением транспарентности и бюджетной стабильности, представленные, в основном, Законом 47/2003 от 26 ноября «О Генеральном государственном бюджете» (статьи 26 и 27), характеризуются излишней краткостью. По этой причине было принято решение использовать (не в качестве показателя в проверке законности, а как ориентир, основанный на передовой практике) Руководство по обеспечению транспарентности налогообложения, опубликованное Международным валютным фондом в 2007 году. В нем раскрываются основные принципы, заложенные в Кодексе передовой практики обеспечения транспарентности налогообложения МВФ и в Кодексе

передовой практики обеспечения транспарентности бюджетного процесса Организации по сотрудничеству и экономическому развитию (ОЭСР) [5].

Последующие нормативы, вытекающие из новой редакции статьи 135 Конституции Испании и Органического закона 2/2012 от 27 апреля, поддерживают Счетную палату в ее стремлении не оставлять без внимания принцип транспарентности, особенно учитывая его связь с принципами бюджетной и финансовой стабильности. Целесообразность контроля соблюдения принципа транспарентности связана также с перспективой дальнейшего развития законодательства в этой сфере и утверждения, в ближайшем будущем, Закона «О транспарентности, доступности публичной информации и добросовестном управлении» [6], проект которого был принят на заседании Совета министров Испании 27 июля 2012 года. Хотя содержание этого закона выходит за пределы чисто экономической и финансовой сферы, он, тем не менее, включает ряд положений, связанных с обнародованием информации о действиях органов государственной администрации, имеющих последствия для бюджета и экономики в целом.

Хотя ни в статье 135 Конституции Испании, ни в Органическом законе 2/2012 от 27 апреля Счетная палата прямо не упоминается, контроль соблюдения принципа транспарентности входит в компетенцию Палаты в силу самой Конституции, возлагающей на нашу организацию обязанность контролировать экономическое управление государственным сектором (статья 136 Конституции), а также в силу интерпретации статьи 9 Органического закона «О Счетной палате» в применении к текущему этапу развития нашего общества на основе статьи 3 Гражданского кодекса, которые позволяют считать принцип транспарентности, наряду с принципами законности, продуктивности и экономичности, одним из обязательных направлений в деятельности контролирующей организации. [7]

[5] В этом документе бюджетная транспарентность толкуется как «полное, своевременное и систематическое обнародование всей релевантной экономической информации» (см. статью «Передовой опыт ОЭСР в достижении бюджетной транспарентности», опубликованную в Международном журнале бюджетного планирования (Revista Internacional de Presupuesto Público) № 56, 2004, [www.asip.org.ar/es](http://www.asip.org.ar/es)).

[6] На неотложную необходимость законодательного закрепления этих вопросов указывают многочисленные публикации специалистов по административному праву (например, Х.Л. Пиньяр Маньяс в статье «Закон о транспарентности необходим», опубликованной в сборнике под редакцией А.Бланко Естеве и др. «Публичное право кризисной экономики. Транспарентность государственного сектора. На пути к новому административному праву». Мадрид, INAP, 2011, стр. 241-245).

[7] См. Счетная палата Испании: Отчет по результатам аудита соблюдения принципа транспарентности, провозглашаемого законодательством о финансовой стабильности, в отношении Генеральных государственных бюджетов 2007 и 2008 годов. Мадрид, издательство Официальных государственных ведомостей, 2011, стр. 15-16. С Отчетом можно также ознакомиться на сайте Счетной палаты ([www.tcu.es](http://www.tcu.es)).





---

**■ Естественно, компетенции Счетной палаты в этой области были признаны без боя. Именно поэтому было бы очень кстати, если бы право и обязанность Палаты контролировать соблюдение всех принципов, провозглашенных Органическим законом 2/2012 от 27 апреля, было закреплено законодательно. ■**

---

Естественно, компетенции Счетной палаты в этой области были признаны без боя [8]. Именно поэтому было бы очень кстати, если бы право и обязанность Палаты контролировать соблюдение всех принципов, провозглашенных Органическим законом 2/2012 от 27 апреля, было закреплено законодательно. В связи с этим Пленум Счетной палаты, состоявшийся 24 февраля 2011 года, внес предложение о совершенствовании законодательства, закрепляющего обязанность лиц

и организаций сотрудничать со Счетной палатой при выполнении ею своих контрольных функций, в частности обеспечить непосредственную передачу Палате информации о размере задолженности всех органов государственного управления и подчиненных им организаций. Это предложение находится в прямой связи с принципом финансовой стабильности в трактовке статьи 13 Органического закона 2/2012 от 27 апреля, регулирующей этот принцип.

В конечном итоге, изменения, вносимые в действующее законодательство, направлены, прежде всего, на то, чтобы привести его в соответствие с изменившейся экономической и финансовой ситуацией, которая в последнее время значительно осложнилась. Эта ситуация бросает Счетной палате серьезный вызов, требуя от нее систематического контроля соблюдения всех трех принципов, составляющих тему настоящей статьи. Такой контроль должен осуществляться на стадии планирования бюджета, на стадии его выполнения и на всех стадиях проверки достоверности отчетных документов, являющихся главным источником информации для количественной оценки кредитоспособности, потребности в финансировании и уровня задолженности государства в соответствии с нормативами ЕС, регулирующими государственную отчетность в странах Союза. ■

---

[8] Тогдашний Министр экономики и финансов Испании, основываясь на заключении Государственной юридической службы, утверждал, что Счетная палата не компетентна в сфере контроля прозрачности, с чем согласились и пять советников Счетной палаты, проголосовавшие против решения об утверждении вышеуказанного отчета.







# ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА: РОЛЬ ВНЕШНЕГО КОНТРОЛЯ

**Анхель Альгарра Паредес**

Советник Счетной палаты Испании

**Хорхе Ферран Дилья**

Финансовый консультант Счетной палаты Испании

## 1. Добросовестное управление

Человеческое общество может оказаться, время от времени, перед необходимостью нелегкого выбора между двумя основополагающими принципами организации жизни: социальной справедливостью и порядком, сознавая при этом, что в сложившейся ситуации одно исключает другое. Причем, если, в первом случае, несправедливое решение при условии последующего восстановления справедливости может быть допустимо как временная мера, то во втором случае даже самое правильное решение перестает быть таковым, когда оно порождает хаос. Принято считать, что правосудие слепо, однако правитель должен видеть последствия своих решений – иначе он будет путать малодушие с осмотрительностью, безрассудство с отвагой. Впрочем, если для некоторых несправедливость лучше беспорядка, для других «несправедливы все относящиеся к праву других людей поступки, максимы которых несовместимы с публичностью» [1].

Порядок, публичность, право и критика государства – важные элементы социальной организации в развитых демократических странах. Это – элементы системы, в задачу которой входит осведомление об управлении государством представителями граждан. К сожалению, на пути внедрения этого, по сути, этического принципа стоит инерция «бюрократического правительства, каковым является правительство, исключаящее всякую публичность» [2].

В нашей культуре человека, не интересующегося делами государства и не стремящегося принимать в них участие [3], принято считать не только пассивным, но и отчасти бесполезным для общества. Вместе с тем, такое участие возможно только при условии обладания необходимыми знаниями, при условии полной прозрачности

государственного управления, доступности (и ясности) технического анализа и оценки государственного управления для тех, кому предназначена эта информация в конечной инстанции, а именно – для простых граждан страны. Именно на этом этапе сильнее всего ощущается сопротивление бюрократии, о котором говорил Вебер.

Здесь мы вплотную подходим к понятию управляемости государства, включающему в себя понятие добросовестного управления, трактуемое как некая добровольная предрасположенность правителей к саморегулированию, как некий этический кодекс государственной администрации, призванный гарантировать эффективное, бескорыстное и прозрачное управление государственными средствами с целью укрепления доверия к государственным институтам как внутри страны, так и за ее пределами.

**■ Порядок, публичность, право и критика государства – важные элементы социальной организации в развитых демократических странах. Это – элементы системы, в задачу которой входит осведомление об управлении государством представителями граждан. ■**

Властные полномочия лиц и организаций обусловлены выполнением определенных требований и достижением намеченных целей. При этом высшее руководство администрации не может упускать из виду тот факт, что у истока предъявляемых к нему требований и поставленных целей стоят заинтересованные группы населения, от которых зависит легитимность власти. Три принципа

[1] Эммануил Кант. «Вечный мир».

[2] Макс Вебер.

[3] Фукидид. «Надгробная речь Перикла». Изд-во «Секитур», Мадрид, 2007.





---

**■ Высшее руководство администрации не может упускать из виду тот факт, что у истока предъявляемых к нему требований и поставленных целей стоят заинтересованные группы населения, от которых зависит легитимность власти. ■**

---

влияют на признание права руководителя управлять от имени граждан:

- 1) Эффективность, понимаемая как способность добиться достижения поставленных стратегических целей.
- 2) Бескорыстие как подчинение личных интересов общим, и
- 3) Транспарентность как публичность и осязаемость действий правителя и результатов его правления. На этом последнем мы остановимся подробнее.

## **2. Транспарентность в государственном управлении**

Транспарентность – самый простой механизм контроля администрации и соответствия ее действий интересам граждан, то есть, по сути, ее приверженности принципам добросовестного управления. Здесь со всей полнотой проявляются отношения прав и обязанностей, которые связывают граждан с их правительством. В данном случае, для граждан это – право доступа к информации, позволяющей сформировать четкое и обоснованное представление о качестве государственного управления, а для правителей – обязанность обеспечивать упорядоченное и предсказуемое управление государством, отчитываясь о своей деятельности таким образом, чтобы представленная гражданам информация позволяла им осуществлять свои права, в том числе знать, как расходуются доверенные правителям средства, какими критериями они пользуются в своей деятельности, и насколько и то, и другое соответствует требованиям действующего законодательства.

Таким образом, транспарентность можно охарактеризовать как непереносимое условие осведомления граждан о ходе управления государством и, одновременно, условие

слаженной работы механизмов внутреннего и внешнего контроля. Требование гласности выдвигалось в Европе уже в XVII веке, года Барух Спиноза писал, что любое государство, зависящее от доброй воли одного или нескольких правителей следует считать нестабильным и, наоборот, “государство будет стабильным, если правление будет организовано таким образом, чтобы разум или чувства правителя не привели его к недобросовестным действиями и злоупотреблению властью” [4].

Финансовый кризис, правда, по другим причинам, оживил интерес к транспарентности, хотя, на первый взгляд, казалось бы, только в применении к финансам. С момента провозглашения Декларации саммита «Группы двадцати» по финансовым рынкам и мировой экономике в Вашингтоне, в ноябре 2008 года, и вплоть до саммита «Группы двадцати» в Торонто, в 2010 году, со всех сторон настойчиво звучали призывы к усилению транспарентности институтов власти, финансовых рынков и регулирующих организаций, а на отсутствие такой транспарентности указывалось как на одну из причин кризиса. Транспарентность можно считать одновременно необходимой предпосылкой и гарантией стабильности государства и демократии – об этом со всей ясностью говорится в Решении Суда Европейского союза от 1 июля 2008 года.

---

**■ Государство будет стабильным, если правление будет организовано таким образом, чтобы разум или чувства правителя не привели его к недобросовестным действиями и злоупотреблению властью ■**

---

В совместной Декларации ООН, Европейской организации по экономическому сотрудничеству и Организации американских государств от декабря 2004 года указывается, что доступ к информации, находящейся в распоряжении органов государственной власти, является фундаментальным правом человека. Хартия фундаментальных прав граждан Европейского союза признает транспарентность одним из основных элементов права на добросовестное государственное управление (ст. 41 и 42). Юридическая доктрина ЕС в части ограничения доступа к публичной информации неизменно рассматривает доступ как правило, а ограничение как отступление от правила [5].

[4] Барух Спиноза. «Теолого-политический трактат».

5 Более подробный анализ приводится в статье Х.Л. ПИНЬЯРА МАНЬЯСА (2009), “В поддержку Закона о транспарентности», опубликованной в журнале «Reggio's» 19 октября 2009 года.







**■ Транспарентность можно считать одновременно необходимой предпосылкой и гарантией стабильности государства и демократии – об этом со всей ясностью говорится в Решении Суда Европейского союза от 1 июля 2008 года. ■**

Белая книга по управляемости Европейского союза, утвержденная 25 июля 2001 года, связывает транспарентность с двумя из пяти политических принципов, которые она провозглашает: открытость, участие, ответственность, эффективность и последовательность: «Более широкое участие в управлении и его открытость обеспечиваются транспарентностью» – говорит Белая книга. Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 6 декабря 2001 года, указывают на необходимость стимулировать более широкое участие граждан в общественной жизни на местном уровне и предлагают политикам ряд последовательных мер, направленных на «вовлечение граждан в прямое управление на местах не в ущерб эффективности и результативности такого управления». Вот как трактуются здесь основные принципы демократического участия граждан в общественной жизни на местах в применении к транспарентности:

- Гарантировать право граждан на доступ к ясной и полной информации.
- Искать пути распространения культуры демократического участия.
- Формировать чувство принадлежности к местному сообществу.
- Внедрять кодексы поведения, способствующие большей гласности в работе местных институтов и органов власти.
- Широко использовать новые информационно-коммуникационные технологии для приближения граждан к процессам принятия решений на местном уровне и к управлению социальным развитием.

### **3. Транспарентность в законодательстве Испании**

Основной закон Испании не устанавливает прямо и дословно принцип «транспарентности» государственного

**■ Белая книга по управляемости Европейского союза, утвержденная 25 июля 2001 года, связывает транспарентность с двумя из пяти политических принципов, которые она провозглашает: открытость, участие, ответственность, эффективность и последовательность. ■**

управления, но так или иначе упоминает о нем в различных положениях: о публичности нормативных актов и юридической защите (ст. 9.3), о необходимости обоснования административных актов (ст. 9.3 и 24), о праве на информационное самоопределение в отношении Администрации (ст. 18), о праве на информацию (ст. 20), о доступе к архивам и реестрам Администрации (ст. 105b).

Конституционный суд Испании, в своем Решении 362/1993 от 13 декабря постановил, что «обязанность предоставлять информацию в духе транспарентности, характеризующей любое демократическое правление – это не вопрос вежливости по отношению к гражданам (хотя и таковая не является излишней), но, прежде всего, гарантия того, что формальное выполнение администрацией своих обязанностей в положительном смысле этого слова, не переродится в бюрократическую формалистику».

Закон 30/1992 от 26 ноября «О юридическом статусе органов государственной администрации и общих административных процедурах» устанавливает в ст. 3.5, что «в своих контактах с гражданами органы государственной администрации должны соблюдать принцип транспарентности и участия».

Точно также, в Законе 11/2007 от 22 июня «Об электронном доступе граждан к услугам администрации» указывается на необходимость информирования граждан о ходе управления государственными средствами.

### **4. Транспарентность с точки зрения внешнего контроля: основные заключения**

Органы внешнего контроля, в частности в Испании, пытаются обеспечить соблюдение принципа транспарентности путем публикации своих отчетов, более или менее подробно освещающих деятельность администрации.



## ■ **Органы внешнего контроля, в частности в Испании, пытаются обеспечить соблюдение принципа транспарентности путем публикации своих отчетов, более или менее подробно освещающих деятельность администрации.** ■

По мнению автора этой статьи, адекватное применение принципа требует определенной корректировки действий органов внешнего контроля в трех областях, о которых речь пойдет ниже. В случае Испании речь идет еще и о действиях, которые можно считать нетипичными для внешнего контроля и которые вменяются им в обязанности лишь в силу законодательной инерции.

### **А. Принцип транспарентности в повседневной деятельности контрольных организаций**

В течение долгого времени отчетные документы организаций и институтов власти направлялась в органы внутреннего контроля. Считалось, что этим обеспечивается мониторинг государственного бюджета и подготовка документов для представления в органы внешнего контроля, то есть в Счетную палату. Таким образом, контроль осуществлялся исключительно представителями политических кругов и органами внешнего контроля, в то время как граждане оставались в этом деле на вторых ролях. И по сей день бытует мнение о том, что подотчетность – вопрос сугубо внутренний, далекий от простых граждан. Эта ситуация должна измениться. Сведения о работе государственной администрации необходимо доводить до всех групп населения, так или иначе затронутых ее финансово-экономической деятельностью, то есть практически до всех лиц и организаций, участвующих в политической и экономической жизни страны.

Для этого процедуры отчетности должны быть приближены к гражданам, причем без ущерба для качества предоставляемой информации. Вот что для этого необходимо:

- a) Расширить сферу распространения финансово-экономической информации о деятельности администрации, особенно через Интернет.**
- b) Составлять специальные отчеты, предназначенные для граждан.**

**c) Публиковать объяснительные материалы по основным экономическим показателям.**

**d) Обнародовать все указанные выше документы как можно раньше по отношению ко времени анализируемых событий.**

### **В. Последствия контроля соблюдения принципов добросовестного управления**

Этот вопрос, в отличие от предыдущего, необходимо рассматривать не в рамках действующих нормативных актов (*lex data*), а с точки зрения желательного законодательства (*de lege ferenda*). Здесь речь идет о том, как воспринимаются результаты контрольных мероприятий населением страны. Чтобы усилить эффект этих мероприятий, нужно было бы, среди прочего, стимулировать интерес граждан к их результатам, то есть, по сути, привлечь население к активному использованию тех возможностей, которые открывает перед ними транспарентность государственного управления.

В настоящее время, в силу бытующего восприятия Счетной палаты как технического органа при Парламенте страны, последствия ее деятельности сводятся (за исключением уголовных разбирательств) к обсуждению анализируемой информации и недостатков депутатами в ходе парламентских заседаний.

Другими словами, роль контрольного органа здесь напоминает роль аудитора в частной компании. Отчет аудитора предназначен для узкого круга получателей, выявленные недостатки не влияют на профессиональный рост государственных служащих и ответственных лиц администрации, деятельность которых анализируется в отчете; заключения и рекомендации не имеют обязательной силы, и их невыполнение не приводит ни к каким последствиям.

Именно по этой причине транспарентность государственного управления имеет непосредственное отношение к деятельности органов внешнего контроля. Нельзя допустить, чтобы профессиональная карьера чиновников, которым доверено управление государственными финансами, зависела больше от политической конъюнктуры, чем от выполнения ими своих прямых должностных обязанностей.

Эффективность контрольных мероприятий во многом зависит от того, насколько их последствия и результаты приближены по времени к анализируемым событиям. Поэтому предложения контрольного органа, утвержденные



**■ В настоящее время, в силу бытующего восприятия Счетной палаты как технического органа при Парламенте страны, последствия ее деятельности сводятся к обсуждению анализируемой информации и недостатков депутатами в ходе парламентских заседаний. ■**

законодателями, должны иметь статус не рекомендаций, а указаний, обязательных для выполнения ответственными руководителями под угрозой применения санкций, предусматриваемых за нарушение приказов Парламента.

**С. Нетипичные обязанности органов внешнего контроля и их последствия для добросовестного управления**

Возможно, одной из самых заметных особенностей в компетенциях контрольных органов Испании (в данном случае, как внешних, так и внутренних) является наличие множества мелких функций, которые не только снижают их оперативные возможности для выполнения главной задачи - контроля экономического и финансового управления, но и искажают реальное понимание роли этих институтов.

Стремление усовершенствовать систему государственного управления и признание высокой профессиональной квалификации работников контрольных органов не должны служить поводом к тому, чтобы привлекать их к

государственному управлению, заставляя контролировать самих себя или (как это произошло во многих сферах деятельности местной администрации в Испании) или возлагать на них нетипичные обязанности, порой даже противоречащие их основному назначению.

Перечисленные явления связаны с тенденцией к превращению органа внешнего контроля, призванного анализировать свершившиеся факты в деятельности администрации, в орган текущего контроля ее деятельности, параллельный внутреннему контролю. Эта тенденция несовместима с добросовестным управлением, так как она дестабилизирует государство (в результате дублирования) и наносит непоправимый ущерб самой идее государственного контроля, которая начинает ассоциироваться с политической борьбой, а не с объективным анализом экономической и финансовой деятельности администрации.

Органы внешнего контроля должны работать, сознавая, что они являются частью государственного сектора в чисто организационном смысле и не могут замещать администрацию или пренебрегать теми специфическими институционными привилегиями, которые призваны помогать им в выполнении своих задач.

Органы внешнего контроля должны использоваться не для восполнения упущений тех или иных государственных служб, а для выявления недостатков, не для замещения органов государственного управления, а для их контроля.

Остается только отметить, что внешний контроль самым непосредственным образом влияет на соблюдение администрацией принципов добросовестного управления, и что это влияние тем сильнее, чем прозрачнее деятельность администрации и чем яснее обозначены условия, на основе которых должны осуществляться функции ее контроля. ■







# К ВОПРОСУ ОБ УСИЛЕНИИ ЮРИСДИКЦИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ ИСПАНИИ

**Хосе Мануэль Суарес Робледано**

Судья-магистрат, директор отдела Счетной палаты Испании

## 1. Ситуация на настоящий момент

Статья 136.1 испанской Конституции определяет Счетную палату как высший орган контроля государственных финансов, экономического управления и государственного сектора экономики в целом, находящийся в прямом подчинении Генеральных Кортесов и осуществляющий от их имени исследование и проверку государственных счетов. Хотя необходимость и целесообразность включения органа внешнего контроля в государственную структуру или, как это происходит в Испании, подчинение его Законодательной власти, является вопросом спорным, в Испании, без ущерба для возможных дальнейших реформ, существует убеждение в том, что существующих конституционных гарантий достаточно для обеспечения независимости и профессионализма Счетной палаты, как в сфере аудита, так и в сфере судопроизводства. Счетная палата является одним из трех конституционных органов Испании наряду с Высшим советом судебной власти и Конституционным судом.

Четкое и полное разделение судебной и аудиторской функций Счетной палаты подтверждается постановлением высшего органа самой палаты, в котором указывается, что это разделение, устанавливаемое статьей 136 Конституции Испании и Органическим законом 2/1982 от 12 мая, продиктовано различиями в природе и целях двух ее функций. Так, аудиторская функция, находящаяся в компетенции Пленума Счетной палаты (согласно статье 21 Органического закона о Счетной палате, далее - ОЗСП), заключается в проведении ряда мероприятий технического характера, предваряющих политические дебаты в Парламенте, в ходе которых анализируется соответствие экономической и финансовой деятельности предприятий и организаций государственного сектора (статья 4 ОЗСП) принципам законности, эффективности и экономии, которым должны подчиняться государственные расходы согласно статье 31.2 Конституции и статье 9.1

ОЗСП, или, пользуясь современной терминологией, принципам добросовестного управления. В свою очередь, судебная функция Счетной палаты, согласно Постановлению Конституционного суда от 29 октября 1996 и его Решению 187/88 от 17 октября, заключается в действиях процессуального и исполнительного характера в сфере бухгалтерского учета. Разграничение этих двух функций заключается в том, что финансовый контроль не преследует цели судебного разбирательства. Завершение работы аудитора является отчет, предоставляемый парламенту страны, законодательной палате соответствующего автономного региона или пленуму местного органа власти. Тем не менее, статьи 45 и 47 ОЗСП предусматривают преемственность обеих функций в том случае, если раскрытые в ходе аудита факты требуют привлечения к ответственности виновных. В этом случае материалы аудита передаются на рассмотрение в судебные инстанции Счетной палаты.

Таково положение в настоящий момент, многократно закрепленное судебной практикой Счетной палаты. Вопрос, который может возникнуть в связи с этим, формулируется так: не назрела ли необходимость законодательно расширить полномочия Счетной палаты, в том числе ее резолютивные функции в сфере финансового контроля. Ниже мы попытаемся ответить на этот вопрос более детально, а пока лишь заметим, что действующие принципы организации государственного контроля не препятствуют возможности законодательного совершенствования этой системы, не в разрез, а в развитие существующего порядка вещей.

## 2. Процессуальное и организационное обеспечение

Никто, включая руководство Европейского союза, не видит логики в том, чтобы столь сильно ограничивать





средства воздействия на подконтрольные организации, имеющиеся у Счетной палаты. Так, в качестве мер принуждения к сотрудничеству с органами финансового контроля, помимо назначения ревизий и проверок и возбуждения дел о взыскании незаконных выплат государственным служащим, Органический закон о Счетной палате (статья 7) и Положение о работе Счетной палаты (статья 30, далее – ПРСП) предусматривают только наложение штрафа в сумме до 150.000 песет (902 €), с правом повторного взыскания вплоть до полного выполнения нарушителем своих обязанностей соразмерно важности допущенного нарушения. Сумма штрафа представляется мизерной по сравнению с важностью и размером экономических последствий таких нарушений, как сокрытие информации или противодействие работе государственного аудитора. Задача усиления органов внешнего контроля требует предоставления Счетной палате исполнительных функций, иначе внешний контроль государственных финансов в странах Европейского союза не может быть ни действенным, ни эффективным. Нынешний кризис, сполна затронувший государственные финансы многих европейских стран, показывает, что средства внешнего контроля и регулирования, как частной банковской системы, так и государственных финансов в ряде стран ЕС являются недостаточными.

Несколько по-другому обстоит дело с судебными функциями Счетной палаты. В силу 2-ого заключительного положения ОЗСП советники юстиции, ответственные за различные отделы судопроизводства, и сам Департамент судопроизводства при Счетной палате Испании наделяются полномочиями, вытекающими из статьи 247 Закона о гражданском судопроизводстве 1/2000 (далее – ЗГС), в применении к юрисдикции Счетной палате, то есть к сфере бухгалтерского учета. Данная статья гражданско-процессуального кодекса Испании предусматривает, что нарушение норм добросовестного содействия правосудию, нарушение процессуального законодательства, злоупотребление правами, действия, совершаемые в обход закона (в том числе и в применении к процессам, связанным с нарушениями в бухгалтерском учете) влекут за собой наложение штрафа в размере до 6000 € (в случае нарушения норм добросовестного содействия правосудию) вплоть до третьей части суммы разбирательства. Взыскание штрафа осеществляется отдельным процессом в соответствии с нормами Органического закона о судебной власти (далее – ОЗСВ).

Что касается содействия Счетной палате со стороны органов государственной администрации и судебной власти, то здесь применяются нормы судебной защиты, закрепленные в статьях 169 - 177 ЗГС 1/2000, которые

устанавливают, среди прочего, конкретные сроки выполнения процедур. В случае задержки, выдается соответствующее предупреждение, а если оно не возымает действия, дело передается в Правление Верховного суда соответствующего автономного региона (вторая судебная инстанция). При этом необходимо отметить, что, согласно статье 417.9 ОЗСВ, задержка в отправлении правосудия признается серьезным дисциплинарным нарушением, ответственность за которое устанавливается Органическим уставом судебных секретарей. Во всем остальном действует статья 51 ПРСП, в которой указывается, что *судебные органы бухгалтерской юрисдикции могут обращаться за поддержкой к судам и судебным коллегиями любого уровня, и что такая поддержка должна оказываться в соответствии с требованиями ОЗСВ и процессуальными законами в части, касающейся межюрисдикционного сотрудничества.*

---

**■ Вопрос, который может возникнуть в связи с этим, формулируется так: не назрела ли необходимость законодательно расширить полномочия Счетной палаты, в том числе ее резолютивные функции в сфере финансового контроля. ■**

---

Случаи приостановления судебных разбирательств по причине задержки исполнения упомянутых актов судебной поддержки, либо требований, обращенных к органам государственной администрации, нотариусам и регистраторам согласно статьям 188, 429.3, 5, 435 и 436 ОЗСВ, должны быть сведены до минимума, что не отменяет возможность краткосрочного прекращения разбирательства по причинам, предусмотренным в статье 193.2<sup>о</sup> и 3<sup>о</sup> упомянутого закона. Необоснованные задержки, запрещенные статьей 24 Конституции Испании, могут быть исключены из практики благодаря ускорению процессуальных действий, без ущерба для таких средств защиты, как возможность предоставления дополнительных доказательств перед судом, если их непредставление на ранних этапах произошло не по вине ответчика. В то же время, применение этих средств не должно приводить к постоянным задержкам.

В отношении дел, поступивших на рассмотрение судебных органов Счетной палаты, статья 12 ПРСП обращает особое внимание на *критерии распределения*







дел между отделами и советниками Департамента судопроизводства Счетной палаты. В этом смысле, согласно уже упомянутому 2-му заключительному положению ОЗСП, имеют применение статьи Закона о гражданском судопроизводстве 1/2000, в частности статья 68.4, гласящая, что решения, принятые судебными органами, в отношении которых не были соблюдены установленные критерии распределения дел, могут быть объявлены *юридически ничтожными*.

В применении к бухгалтерской юрисдикции правила и критерии распределения дел настолько важны, что существующий в нашей системе критерий распределения дел в хронологическом порядке, заменяемый уже повсюду в деканатах обычных судов компьютерными методами случайного распределения, также требует срочной замены с тем, чтобы полностью исключить слабую, но все же существующую вероятность мошенничества посредством ввода в систему фиктивных разбирательств, нарушающих естественную хронологию и позволяющих добиться передачи конкретных дел нужным лицам. Поэтому модернизация Департамента судопроизводства Счетной палаты связывается с необходимостью внедрения алеаторных компьютерных методов распределения дел, поступающих на рассмотрение из разных источников, согласно принципам объективности и равенства.

**■ Нынешний кризис, сполна затронувший государственные финансы многих европейских стран, показывает, что средства внешнего контроля и регулирования, как частной банковской системы, так и государственных финансов в ряде стран ЕС являются недостаточными. ■**

В целом все процессы судопроизводства в бухгалтерской юрисдикции, включая следствие, требуют неотложной разработки и внедрения плана автоматизации процессов, включая организацию электронного документооборота, ускоряющего работу с огромными массивами информации, используемой, например, в делах о необоснованной дебиторской задолженности и в других разбирательствах по счетам органов государственной администрации.

### 3. Исполнительные и следственные процедуры

Что касается исполнения судебных решений Счетной палаты, хотелось бы указать на необходимость дополнения существующих, достаточно общих положений, регулирующих эту сферу (статьи 85 и 87 ПРСП), требованиями быстрого исполнения решений соответствующими отделами и столь же быстрого применения общих правил судопроизводства, без ущерба для действующих в каждом конкретном случае процессуальных гарантий.

Что касается расследования дел по привлечению к ответственности за нарушение правил бухгалтерского учета, то в этом смысле статья 22 ОЗСП ясно указывает, что назначение следователей производится Руководящей комиссией Счетной палаты. По аналогии с уголовным процессом, логичнее всего было бы поручить назначение следователей самому Департаменту судопроизводства, с широкими полномочиями в том, что касается количества назначаемых специалистов, учитывая, что это потребует увеличения их (сегодня весьма незначительного) численного состава. Представляется недостаточным упоминание в статье 11 ПРСП о существовании в составе Департамента судопроизводства административного подразделения, *контролирующего следственные действия, предваряющие привлечение к ответственности за нарушение правил бухгалтерского учета в делах по взысканию необоснованных сумм дебиторской задолженности*. Независимо от необходимости контролировать правильность и сроки дознания в делах о необоснованной дебиторской задолженности органов администрации, целесообразно было бы передать Департаменту судопроизводства Счетной палаты полный контроль назначения следователей по всем делам.

В этом случае, соображения рационализации, потребуют передачи контрольных функций советникам юстиции, возглавляющим отделы судопроизводства в составе Департамента судопроизводства Счетной палаты, так как именно на них статьей 14 ПРСП возлагается ответственность за *контроль входящих в их компетенцию процедур и применение дисциплинарных мер к персоналу за легкие нарушения*. В связи с этим необходимо отметить, что чрезмерное дробление функций и контрольных полномочий снижает эффективность контроля, рациональность организации труда и оперативность в проведении процедур. Такое чрезмерное дробление необходимо исключить из практики Счетной палаты.

С другой стороны, вызывает определенное недоумение статья 47 ПРСП, в которой содержатся неоднократные упоминания Общего регламента административных





взысканий, как инструмента для обеспечения материальных гарантий по делам о необоснованной дебиторской задолженности в счетах органов государственной администрации, вплоть до наложения ареста на имущество нарушителя. Если Закон предусматривает возможность применения в бухгалтерской юрисдикции положений Закона о гражданском судопроизводстве 1/2000, то не совсем понятно, для чего понадобилось устанавливать специфические меры административного пресечения, когда подобные меры уже предусмотрены гражданским законодательством. Возможно, стоило бы удалить эти положения во избежание их неправильного толкования.

**■ В связи с этим необходимо отметить, что чрезмерное дробление функций и контрольных полномочий снижает эффективность контроля, рациональность организации труда и оперативность в проведении процедур. ■**

#### 4. Заключение

На основе изложенного можно сделать следующие заключения:

1. Счетная палата Испании осуществляет две отдельные функции. Аудиторская функция, находящаяся в компетенции Пленума Счетной палаты, состоит в ряде мероприятий технического характера, на основе которых проводятся политические дебаты в Парламенте, где анализируется соответствие экономической и финансовой деятельности предприятий и организаций государственного сектора принципам законности, эффективности и экономии, которым должны подчиняться государственные

расходы, или, пользуясь современной терминологией, принципам добросовестного управления. Судебная функция Счетной палаты заключается в действиях процессуального и судебно-исполнительного характера в приложении к нарушениям, совершаемым в сфере бухгалтерского учета.

2. Усиление органов внешнего государственного контроля требует дополнить компетенции Счетной палаты полномочиями исполнительного характера, в том числе правом наложения соразмерно высоких штрафов за противодействие работе аудиторов, без чего внешний контроль государственных финансов в странах Европейского союза нельзя будет считать полным и эффективным.
3. В бухгалтерском судопроизводстве необходимо активно применять предусмотренные законодательством меры межюрисдикционного содействия и судебной защиты, стараясь избегать частого приостановления процессов в связи с неумеренным использованием права стороны добиваться рассмотрения новых вещественных доказательств перед судом.
4. Назрела реформа системы объективного распределения дел, поступающих в Департамент судопроизводства Счетной палаты из различных источников. Объективное распределение дел между судьями может быть достигнуто благодаря внедрению компьютерных методов случайного распределения. В целом, необходимо добиться максимальной компьютеризации всех процессуальных действий и документооборота.
5. Что касается судебных решений Счетной палаты, следует обеспечить их максимально быстрое исполнение.
6. Право назначать следователей для проведения дознания по тем или иным вопросам бухгалтерской юрисдикции и право контролировать их работу необходимо передать Департаменту судопроизводства Счетной палаты с широкими полномочиями для определения количественного состава следователей. ■





# УСИЛЕНИЕ ВНЕШНЕГО КОНТРОЛЯ В ИСПАНИИ – ГАРАНТИЯ ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ И ДОБРОСОВЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Хосе Антонио Монсо Торресильяс**

Аудитор Счетной палаты Испании

Государственные финансы европейских стран, в особенности стран, использующих единую европейскую валюту, находятся сегодня в центре внимания всех экономистов мира.

В марте 2010 года, с целью снижения резкого макроэкономического и бюджетного дисбаланса, вызванного финансовым кризисом 2008 года, Европейский союз принял программу «Европейская стратегия 2020», цель которой состоит в том, чтобы повысить согласованность экономической политики стран ЕС. В обосновании этой программы указывалось, что причину нынешнего кризиса в еврозоне следует искать в «недостаточности мер макроэкономического согласования и в отсутствии эффективных ограничений, способных обеспечить соблюдение государствами **принципа сбалансированности бюджета**».

В этом смысле, в Сообщении Европейской комиссии Европейскому парламенту и другим институтам ЕС от 30 июня 2010 года под названием «*Повышение согласованности экономической политики во имя стабильности, экономического роста и занятости: механизмы обеспечения экономической управляемости ЕС*» [1], указывалось, что бюджетный дисбаланс в странах ЕС, в частности, высокий государственный долг, может очень быстро привести к кризисной ситуации. Во избежание этого государственный бюджет должен предусматривать меры, направленные на снижение дефицита в целях оздоровления и стабилизации государственных финансов.

Не нарушая принципа независимости и индивидуальной бюджетной ответственности стран-членов Евросоюза, новая европейская норматива [2] накладывает на страны ряд важных обязательств, цель которых – внедрение действенных механизмов согласования между органами исполнительной власти всех уровней, добиваясь тем

самым полной интеграции региональной политики в общенациональные и общеевропейские бюджетные программы.

Экономический кризис требует принятия государствами срочных мер по консолидации налоговой политики для выполнения установленных показателей бюджетного дефицита и преодоления дисбаланса государственных финансовых систем. В период 2013-2015 годов Правительство Испании планирует снизить дефицит государственных администраций всех уровней до 4,5% ВВП в 2013 году, до 2,8% в 2014 году и до 2,1% в 2015 году. Такое резкое снижение дефицита требует более строго контроля отклонений от бюджетной политики и оптимизации методов финансового управления.

**■ Экономический кризис требует принятия государствами срочных мер по консолидации налоговой политики для выполнения установленных показателей бюджетного дефицита и преодоления дисбаланса государственных финансовых систем. ■**

В связи с этим уместно задать вопрос, какие действия необходимо предпринять **высшим органам финансового контроля**, или, иными словами, какой вклад ожидается от ВОФК в стабилизацию, транспарентность и добросовестность управления государственными средствами.

Плачевное положение государственных финансов и последствия, к которому оно может привести в

>133<

ОТЧЕТЫ И ИССЛЕДОВАНИЯ

[1] COM(2010)0367/2

[2] Директива 2011/85/UE Совета Европы от 8 ноября 2011 года о требованиях к бюджетным показателям стран-членов ЕС.





смысле невозможности дальнейшего финансирования на международных рынках, привлекают внимание общественности к высшим органам финансового контроля, заставляя порой сомневаться в их эффективности, в их способности вовремя предвидеть и предотвратить дестабилизацию бюджетов государственных администраций, своевременно отреагировать на ухудшение состояния государственных финансов. Такие сомнения высказывались и ранее, но сегодня, в условиях кризиса, слабости и ограничения ВОФК стали особенно заметны.

На каких направлениях следует сосредоточить свои силы Счетной палате Испании для того, чтобы приносить большую пользу обществу? Ответ на этот вопрос дает изучение опыта других стран еврозоны, где можно найти немало интересных примеров для развития потенциала ВОФК Испании.

Во **Франции** Счетная палата выполняет закрепленную Основным законом функцию консультирования парламента и правительства страны по вопросам оценки тех или иных политических решений [3], что требует внедрения и использования эффективных механизмов взаимодействия с гражданами. Во исполнение этой задачи Счетная палата Франции публикует ежегодный *Отчет о положении и перспективах развития государственных финансов* [4], призванный служить отправным документом в дебатах о финансовом положении Республики, которые проводятся во французском парламенте в течение второго квартала каждого года.

С момента вступления в силу Закона от 3 февраля 2011 года [5] Председатель Национальной ассамблеи и Председатель Сената Франция имеют право поручать Счетной палате составление докладов по конкретным вопросам с максимальным сроком исполнения в 1 год. Совсем недавно мы узнали, что премьер-министр Франции, сразу после своего вступления в должность, поручил Счетной палате провести аудит государственных финансов, на основе которого новое правительство будет строить свою финансовую и бюджетную политику. Отчет по итогам этой проверки, опубликованный в 2012 году, выявил основные риски на пути снижения дефицита до показателя, намеченного правительством. Эти риски будут учитываться в определении приоритета тех или иных

[3] Статья 47.2 Конституции Французской Республики, принятой 4 октября 1958 года, в формулировке Конституционного закона от 23 июля 2008 года.

[4] *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*. <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Situation-et-perspectives-des-finances-publiques-2012>

[5] *LOI n° 2011-140, du 3 février 2011, tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques*.

---

## ■ Возможно, настал момент модификации действующего законодательства с тем, чтобы расширить полномочия Счетной палаты в соответствии с передовым опытом соседних стран и сделать работу ВОФК более заметной для общества ■

---

статей государственных расходов и прогнозировании поступлений в государственную казну.

В отчете Счетной палаты Франции привлекает внимание категоричный характер многих рекомендаций, в которых высказывается требование сокращения определенных статей государственных расходов, в том числе административных расходов и расходов, связанных с персоналом всех органов государственной администрации. Вместе с этим, французские аудиторы указывают, что консолидация бюджета государственных расходов не избавляет от необходимости умеренного повышения налогов и сокращения некоторых налоговых льгот, в том числе связанных с освобождением от уплаты налога или от внесения взносов в систему социального страхования.

Широкое распространение этого отчета, активное освещение и обсуждение его заключений и рекомендаций в средствах массовой информации Франции способствуют повышению репутации Счетной палаты и ее социальной роли как контрольного органа на службе у общества [6].

Подобный опыт мы находим и в практике Счетной палаты **Бельгии**, которая обязана ежегодно представлять парламенту отчет с замечаниями и рекомендациями по поводу проектов государственного бюджета. Последний отчет, за 2012 финансовый год [7], подтвердил соответствие проекта бюджета, разработанного правительством, требованиям программы стабилизации государственных финансов и постепенного сокращения дефицита государственного бюджета на период 2011-2014 годов.

[6] Более подробную информацию о консультационных полномочиях Счетной палаты Франции можно почерпнуть в материалах выступления Фанни Грабия (Fanny Grabias) на Национальном конгрессе по конституционному праву в Нанси, 2011 год: "La Cour des Comptes, entre assistance et conseil".

[7] *Commentaires et observations sur le projet de budget de l'état pour l'année budgétaire 2012* <https://www.ccrek.be/EN/Publications/Fiche.html?id=72e47cde-693f-413f-80ed-ed99d364d92d>





Эти примеры показывают, что в некоторых странах нашего ближайшего окружения функции ВОФК выходят за пределы оценки соответствия финансовых отчетов государства по уже закрытым отчетным периодам и критики уже совершенных ошибок. Здесь контрольные органы также имеют возможность участвовать в формировании бюджета, заранее подсказывать правительству необходимые меры для выполнения показателей государственного дефицита, причем не только с точки зрения национальных интересов, но и с позиций общеевропейского планирования.

Законодательство Испании не предоставляет Счетной палате таких широких консультационных полномочий. ВОФК Испании может подавать в парламент предложения по модификации нормативных актов или внедрению других мер, направленных на повышение эффективности государственного управления на основе результатов своих контрольных мероприятий, однако в некоторых ситуациях этих полномочий оказывается явно недостаточно. Можно упомянуть, например, *аудит соответствия принципу транспарентности, заложенному в основу законодательства о бюджетной стабильности*, в применении к государственному бюджету 2009 и 2010 годов, который был включен Счетной палатой Испании в свои последние программы контрольных мероприятий. При проведении этого аудита мы столкнулись с многочисленными препятствиями, связанными с трудностью законодательного обоснования полномочий бюджетного надзора Счетной палаты.

Возможно, настал момент модификации действующего законодательства с тем, чтобы расширить полномочия Счетной палаты в соответствии с передовым опытом соседних стран и сделать работу ВОФК более заметной для общества [8].

Высшие органы финансового контроля не могут оставаться безучастными к растущим требованиям прозрачности и подотчетности государственной администрации со стороны граждан. Характерно, что оба эти принципа провозглашаются стандартом ISSAI 20 Международной организации высших органов финансового контроля [9], вбирающим в себя последние результаты академических и профессиональных исследований в сфере организации подотчетности государственного аппарата, и являются ключевыми факторами добросовестного государственного управления. В связи с этим необходимо упомянуть, что Совет министров Испании на своем заседании 27 июля 2012 году уже одобрил проект Закона о транспарентности, доступе к открытой информации и добросовестном управлении. Это закон, касающийся деятельности конституционных органов Испании, предоставляет Счетной палате прекрасную возможность взять на себя более заметную роль в обществе и повысить свой социальный рейтинг как организации, стоящей на страже общественных интересов. ■

[8] Генеральный секретарь INTOSAI доктор Йозеф Мозер, выступая на I Конференции ASOSAI-EUROSAI в Стамбуле в сентябре 2011 года, отметил, что "заметность ВОФК и их взаимодействие с обществом и, прежде всего, с гражданами страны, являются важными условиями укрепления независимости органов государственного контроля".

[9] Международный стандарт ВОФК (ISSAI) 20 «Принципы транспарентности и подотчетности», <http://www.issai.org>









# УСИЛЕНИЕ ВНЕШНЕГО ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА: ГАРАНТИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОЙ СТАБИЛЬНОСТИ И НАДЛЕЖАЩЕГО УПРАВЛЕНИЯ

## Счетная палата Украины

Государственные финансы это сложный, многогранный механизм, во многом определяющий уровень развития государства, его экономики, социальной сферы, общественных отношений. От того как устроен этот механизм, как он функционирует, не подвержен ли он, если можно так сказать, различным болезням в виде коррупции, протекционализма и т.п. зависит жизнеспособность, эффективность всей финансовой системы государства, его финансовая безопасность.

Но любой механизм, каким бы хорошим, совершенным он ни был, нуждается в постоянном, образно говоря, уходе. В случае государственного финансового механизма в роли такого «ухода» выступает, прежде всего, контроль.

**Любой контроль, и это является основополагающим, краеугольным постулатом для всех высших органов финансового контроля, базируется на неукоснительном руководстве такими принципами, как законность, плановость, объективность, независимость и гласность.**

И в первую очередь так называемый внешний контроль в форме внешнего государственного аудита. Вот уже на протяжении свыше 15 лет роль такого контроля возложена Конституцией Украины на Счетную палату Украины.

Любой контроль, и это является основополагающим, краеугольным постулатом для всех высших органов

финансового контроля, базируется на неукоснительном руководстве такими принципами, как законность, плановость, объективность, независимость и гласность. Именно они дают возможность надлежащего управления, которое, в свою очередь гарантирует финансовую стабильность.

Являясь полноправным членом мирового аудиторского сообщества, Счетная палата Украины, осуществляя свою деятельность от имени Верховной Рады Украины, руководствуется указанными принципами. Безусловное соблюдение которых при осуществлении деятельности предопределяет право Счетной палате быть высшим органом финансового контроля в нашем государстве. Своей работой, а главное ее результатами, наша институция справедливо заслужила отношение к себе общества как к компетентному органу, способному и готовому дать действительно независимую, объективную и беспристрастную оценку состояния экономики страны, государственных финансов, банковского и финансового секторов, хода экономических преобразований в целом.

В соответствии со своими заданиями и функциями, Счетная палата Украины осуществляет:

- экспертизу проектов законов о Государственном бюджете Украины, разработку конкретных предложений по большинству статей бюджета, включая разработку и указание путей решения экономических проблем, увеличения или уменьшения той или иной статьи госбюджета с четким макроэкономическим обоснованием;
- проведение аудитов по всем направлениям использования государственных средств, в том числе и в регионах, с тщательным исследованием общегосударственных вопросов и проблемных вопросов развития регионов;





**■ Мы понимаем, что достигнуть социально-экономического роста, финансовой стабильности невозможно без изменений в системе государственного управления, направленных на обеспечение эффективности и обоснованности управленческих решений. ■**

- применение разных форм и методов проведения аудита, в частности аудита эффективности, финансового аудита, аудита соответствия, установление причинно-следственных связей выявленных нарушений;
- осуществление системного контроля за выполнением национальных, государственных и комплексных программ;
- осуществление аналитической деятельности, оценки эффективности управления объектами аудитов, обоснованности принятия управленческих решений;
- четкое отслеживание реагирования и выполнения высшими органами государственной исполнительной власти, объектами аудитов всех рекомендаций и предложений Счетной палаты по результатам экспертиз, аудитов, анализов и проверок;
- регулярное участие в работе профильных комитетов Верховной Рады Украины, доведение и отстаивание мнения и позиции Счетной палаты по вопросам, касающимся использования государственных средств и ресурсов, состояния реализации государственных программ.

**■ С целью обеспечения комплексности и системности осуществления оценок эффективности управленческих решений приоритет предоставляется аудитам, которые затрагивают глобальные общенациональные проблемы. ■**

Мы понимаем, что достигнуть социально-экономического роста, финансовой стабильности невозможно без изменений в системе государственного управления, направленных на обеспечение эффективности и обоснованности управленческих решений. Именно поэтому главный приоритет деятельности Счетной палаты Украины – это проведение аудита эффективности, целью которого является:

- установление и оценка проблемы экономности, продуктивности и результативности правительственных программ и сфер, где управление может быть ненадлежащим, с целью предоставления объекту проверки и Правительству практического содействия в улучшении их деятельности;

**■ Цель нашей деятельности – не только и не столько выявить нарушения и случаи ненадлежащего управления в использовании бюджетных средств, но акцентировать внимание Парламента, Президента, Правительства, украинской общественности на проблемах, имеющих место в экономической, социальной, административной сфере, в сфере управления государственными финансами, предложить четкие, конкретные пути устранения причин выявленных нарушений и недостатков. ■**

- предоставление законодательной или исполнительной власти независимой оценки управления и эффективности использования государственных средств и реализации правительственных программ;
- предоставление отчета о прямых и не прямых результатах реализации программ, о том, насколько были достигнуты цели государства или почему они не были достигнуты;
- информирование общества, налогоплательщиков об использовании общественных средств и ресурсов.





**■ Результаты мониторинга выполнения рекомендаций и предложений Счетной палаты свидетельствуют, что для их реализации объектами аудитов выполнялись мероприятия по устранению выявленных нарушений и недопущению повторения фактов бюджетных правонарушений, а также неэффективного использования средств Государственного бюджета Украины и государственных целевых фондов. ■**

В планах работы Счетной палаты Украины находят свое отражение процессы, которые происходят в финансово-экономической и социальной сферах страны. С целью обеспечения комплексности и системности осуществления оценок эффективности управленческих решений приоритет предоставляется аудитам, которые затрагивают глобальные общенациональные проблемы. По сути, Счетная палата Украины – единственный орган в нашей стране, который занимается отслеживанием и проверкой выполнения государственных целевых программ, направленных на решение глобальных общенациональных вопросов, касающихся всех сфер деятельности государства.

Мы отслеживаем и анализируем все стадии выполнения таких программ – от их планирования до завершения. А главное – мы даем четкие и системные рекомендации и предложения, в каком направлении двигаться, что необходимо реформировать, чтобы преодолеть негативные тенденции, сложившиеся в стране. В первую очередь, это рекомендации по инициированию принятия новых законодательных и других нормативно-правовых актов, внесению в них изменений, призванных устранить выявленные недостатки и противоречия.

Цель нашей деятельности – не только и не столько выявить нарушения и случаи ненадлежащего управления в использовании бюджетных средств, но акцентировать внимание Парламента, Президента, Правительства, украинской общественности на проблемах, имеющих место в экономической, социальной, административной

сфере, в сфере управления государственными финансами, предложить четкие, конкретные пути устранения причин выявленных нарушений и недостатков.

Постоянным направлением деятельности Счетной палаты Украины является тщательное отслеживание и анализ выполнения рекомендаций и предложений, утвержденных Коллегией Счетной палаты по результатам проведенных аудитов. По нашему убеждению, аудит можно считать завершенным только тогда, когда есть подтверждение соответствующего позитивного реагирования на наши информации и выводы Верховной Рады Украины, Кабинета Министров Украины, министерств, других центральных органов исполнительной власти.

Мы видим, что общее повышение результативности и эффективности деятельности Счетной палаты способствовало значительному улучшению реагирования на предложения и рекомендации Счетной палаты, повышению «потребительского спроса» на ее материалы.

Выводы Коллегии Счетной палаты Украины по результатам экспертиз, анализов и аудитов находят свое отражение в принятых Верховной Радой Украины законах, в решениях Кабинета Министров Украины.

В последние годы Счетной палатой было активизировано участие в работе комитетов Верховной Рады Украины. Если в 2009 году на заседаниях комитетов Верховной Рады Украины было рассмотрено 11 вопросов по результатам осуществленных Счетной палатой аудитов, то в 2010 году – уже 43 вопроса, а в 2011 году на рассмотрение комитетов Верховной Рады Украины было вынесено 68 вопросов по результатам аудитов Счетной палаты.

Результаты мониторинга выполнения рекомендаций и предложений Счетной палаты свидетельствуют, что для их реализации объектами аудитов выполнялись мероприятия по устранению выявленных нарушений и недопущению повторения фактов бюджетных правонарушений, а также неэффективного использования средств Государственного бюджета Украины и государственных целевых фондов.

Все это дает нам основание утверждать, что наша деятельность, результаты проведенных аудитов и разработка предложений, направленных на внедрение в государственном секторе принципа надлежащего управления, в целом способствуют усовершенствованию государственной финансовой и бюджетной политики, упрочению финансовой стабильности и социально-экономическому развитию нашего государства. ■





# Адреса членов EUROSAI

## СЕКРЕТАРИАТ EUROSAI

e-mail: eurosai@tcu.es  
http://www.eurosai.org

*Rechnungshof*  
Dampfschiffstr. 2  
A-1033 Wien

### Австрия

Телефон: 431711718456 - Факс: 4317129425  
e-mail: b1@rechnungshof.gv.at  
intosai@rechnungshof.gv.at  
http://www.rechnungshof.gv.at

### Accounts Chamber

Government House  
33 Khagani Str. Baku AZ 1000

### Республика Азербайджан

Телефон: (+994 12) 493 60 86/(+994 12) 493 69 20  
Факс: (+994 12) 493 20 25  
e-mail: office@ach.gov.az  
http://www.ach.gov.az

### State Supreme Audit

Bulevardi Dëshmoret e Kombit 3  
Tirana

### Албания

Телефон: 0035542247294 - Факс: 003554232491  
e-mail: albsai@klsh.org.al  
klsh@klsh.org.al  
http://www.klsh.org.al

### Tribunal de Comptes

C/ Dr. Vilanova, nº 15 – Planta -3  
AD 500 Andorra la Vella

### Княжество Андорра

Телефон: 376 806020 - Факс: 376 806025  
e-mail: tcomptes@andorra.ad  
http://tribunaldecptes.ad

### Chamber of Control of the National Assembly

Marshal Bagramyan Ave, 19  
0095 Yerevan

### Армения

Телефон: 374 2523332/374 1588646  
Факс: 374 1588542  
e-mail: vpall@parliament.am  
info@coc.am  
http://www.coc.am

### Committee of State Control of the Republic of Belarus

3, K. Marx St. Minsk 220050

### Республика Беларусь

Телефон: 3750172272422 - Факс: 3750172891484  
e-mail: kgk@mail.belpak.by  
http://www.kgk.gov.by

### Cour des Comptes

2, Rue de la Régence  
1000 Bruxelles

### Бельгия

Телефон: 3225518111 - Факс : 3225518622  
e-mail: International@ccreck.be  
http://ccreck.be

### National Audit Office

37 Exarch Joseph Str.  
1000 Sofia

### Болгария

Телефон: 35929803690 - Факс : 35929810740  
e-mail: 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)

Hamdije Cemerika 2/XIII  
Sarajevo, 71000

### Босния и Герцеговина

Телефон: +38733703573 - Факс : +38733703565  
e-mail: Saibih@bih.net.ba  
saibih@revizija.gov.ba  
http://www.revizija.gov.ba

### National Audit Office

157-197 Buckingham Palace Road  
Victoria

### Великобритания

Телефон: +442077987777 - Факс : +442077987466  
e-mail: nao@tinet.gov.uk  
http://www.nao.org.uk

### State Audit Office

Apaczai Csere Janos Utca 10  
1052 Budapest

### Венгрия

Телефон: 003614849100 - Факс : 003614849200  
e-mail: International@asz.hu  
http://asz.hu

### Bundesrechnungshof

Adenauerallee 81  
53113 Bonn

### Германия

Телефон: 004922899/7212612  
Факс : 004922899/7212610  
e-mail: poststelle@brh.bund.de  
http://www.bundesrechnungshof.de

### Supreme Court of Audit of Greece

4, Vornazou & Tsoha St.  
10168 Athens

### Греция

Телефон: 302106494836 - Факс: 302106466604  
e-mail: elesyn@otenet.gr  
http://www.elesyn.gr

### State Audit Office

96 Ketevan Tsamebuli Ave  
Tbilisi 0144

### Грузия

Телефон: +995 32 43 81 18 - Факс: +995 32 43 81 23  
e-mail: iroffice@control.ge  
thecontrolge@control.ge  
http://www.control.ge

### Rigsrevisionen

St Kongensgade 45  
DK-1264 Copenhagen K

### Дания

Телефон: +4533928400 - Факс: +4533110415  
e-mail: info@rigsrevisionen.dk  
http://www.rigsrevisionen.dk

### Государственный контролер и омбудсмен

12 Beit Hadfus St. P.O. Box 1081  
Jerusalem 91010

### Израиль

Телефон: 972 2666 51 06/1 - Факс: 972 2666 51 50  
e-mail: 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.irlgov.ie  
http://www.audgen.gov.ie

### Ríkisendurskodun

Skulagata 57 - 150 Reykjavik

### Исландия

Телефон: +3545697100 - Факс: +3545624546  
e-mail: postur@rikisend.is  
http://www.rikisend.is

### Tribunal de Cuentas

Fuencarral 81  
28004 Madrid

### Испания

Телефон: 3491 44604 66 - Факс: 3491 5933894  
e-mail: tribunalcta@tcu.es  
eurosai@tcu.es  
http://www.tcu.es

### Corte dei Conti

Via Baiamonti 25  
00195 Roma

### Италия

Телефон: 390638768704 - Факс: 390638768011  
e-mail: ufficio.relazioni.internazionali@corteconti.it  
http://corteconti.it

### Accounts Committee for Control over Execution of the

### Republican Budget

8, House of Ministries, Orynbor Str., 10th Entrance  
Astana, 010000

### Казахстан

Телефон: +7 7172 70-69-68 / +7 7172 70-69-97  
+7 7172 70-70-37 (Факс)

e-mail: ir@kazai.kz  
http://www.esep.kz

### Audit Office of The Republic of Cyprus

6, Deligiorgi Street

CY - 1406 Nicosia

### Кипр

Телефон: (+357) 22401490 - Факс: (+357) 22668153  
e-mail: cao@audit.gov.cy  
http://www.audit.gov.cy

### State Audit Office

Republic of Latvia  
13 K-5 Skanstes, St.

1013 Riga

### Латвия

Телефон: 371 701 7500 - Факс: 371 7017673  
e-mail: lrvk@lrvk.gov.lv  
http://www.lrvk.gov.lv

### State Control of The Republic of Lithuania

Pamenkalnio 27

LT-01113 Vilnius

### Литва

Телефон: +370 5 2666758, 2666708  
Факс : +370 5 2666761  
e-mail: nao@vkontrole.lt  
http://vkontrole.lt

### Landtag des Fürstentums

Dr. Grasz-Strasse  
9490 Vaduz

### Лихтенштейн

Телефон: 004232366115 - Факс: 4232366580  
e-mail: Cornelia.Lang@fkl.lv.li  
http://www.fkl.li

### Cour des Comptes

2, Av. Monterey  
L-2163 Luxembourg

### Люксембург

Телефон: 352474456 - 1 - Факс : +352472186  
e-mail: Cour-des-comptes@ccet.atu.lu  
http://www.cour-des-comptes.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.Tito - 12/3 Macedonia Palace  
Skopje, 1000

Бывшая Югославская Республика

### Македония

Телефон: 38923211262/ 520 - Факс: 389 2 3211272  
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: nao.malta@gov.mt  
http://www.nao.gov.mt

### Court of Accounts of the Republic of Moldova

Stefan cel Mare Ave., 69  
2021 Chisinau

### Молдова

Телефон: +373 22 232579 / + 373 22 266026  
Факс: + 373 22 233020

e-mail: cdc@ccrm.gov.md  
http://www.ccrm.md

### Commission Supérieure des Comptes de la

### Principauté de Monaco

Ministère d'Etat Place de la Visitation  
Mc 98015 Monaco CEDEX

### Монако

Телефон: +377 98 98 82 56 - Факс: +377 98 98 88 01  
e-mail: bassenza@gouv.mc

### State Audit Institution

Novaka Miloseva bb  
81000 Podgorica

### Республики ЧЕРНОГОРИИ

Телефон: 0038220407407 - Факсу: 0038220407417  
e-mail: dri.predsjudnik@dri.cg.yu  
http://www.dri.cg.yu

### Algemene Rekenkamer

Lange Voorhout 8  
P.O. 20015

2500 EZ The Hague

### Нидерланды

Телефон: 31703424344 - Факс: 31703424130  
e-mail: internationalaffairs@rekenkamer.nl  
http://www.Rekenkamer.nl

### Riksrevisjonen

Pilestredet, 42

N-0032 Oslo

### Норвегия

Телефон: 4722 241000 - Факс : 4722 241001  
e-mail: riksrevisjonen@riksrevisjonen.no  
http://www.riksrevisjonen.no

### Najwyższa Izba Kontroli

57 Filtrawa Str.  
00-950 Warszawa 1

### Польша

Телефон: +48228254481 - Факс: +48228250792  
e-mail: nik@nik.gov.pl  
http://www.nik.gov.pl

### Tribunal de Contas

Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 Lisboa

### 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: +74959860190 - Факс: +74992553160  
e-mail: intrel@ach.gov.ru  
http://www.ach.gov.ru

### Curtea de Conturi a României

22-24, Lev Tolstoi St. Sct. 1  
71289 Bucharest

### Румыния

Телефон: +40213078818 - Факс: +40213078875  
e-mail: rei@cc.ro  
http://www.curteadeconturi.ro

### State Audit Institution

41 Makenzijeva Street  
11 000 Belgrade

### Сербия

Телефон: +381 113 042 212 - Факс: +381 113 042 236  
e-mail: lva.vasilic@dri.gov.rs

### Supreme Audit Office of The Slovak Republic

Priemysel'ny 3 2  
8K 82473 Bratislava 26

### Словацкая Республика

Телефон: 421 255423069 - Факс: +421255423005  
e-mail: info@sao.gov.sk  
http://www.sao.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  
Inonu Bulvari 45

06530 Balgat  
Ankara

### Турция

Телефон: 90 312 2953030/720 - Факс: 90 312 3106545  
e-mail: Int.relations@sayistay.gov.tr  
sayistay@sayistay.gov.tr

### Accounting Chamber of Ukraine

7 M. Kotzyubynskogo  
01601, Kiev-30

GSP 252601

### Украина

Телефон: 380 44 224 26 64 - Факс: 380442240568  
e-mail: rp@ac-rada.gov.ua  
http://www.ac-rada.gov.ua

### State Audit Office

Antinkatu 1  
00101 Helsinki

### Финляндия

Телефон: 35894321/4325700  
Факс: +35894325820/5818  
e-mail: kirjaamo@vtv.fi  
http://www.vtv.fi

### Cour des Comptes

13, Rue Cambon  
75100 Paris Rp

### Франция

Телефон: 33142989500 - Факс: 33142989602  
e-mail: contact@ccomptes.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: revizija@revizija.hr  
http://www.revizija.hr

### Supreme Audit Office

Janjkovcova 1518/2  
170 04 Praha 7

### Чешская Республика

Телефон: 420 2 33045350 - Факс: 420 2 33045336  
e-mail: 170@nku.cz  
http://www.nkv.cz

### Contrôle Fédéral des Finances de La Confédération

Suisse  
Monbijoustrasse 45

3003 Bern

### Швейцария

Телефон: 41313231111 - Факс: 41313231100  
e-mail: sekretariat@efk.admin.ch  
info@efk.admin.ch  
http://www.efk.admin.ch

### Riksrevisionen

Nybrogatan, 55  
S-11490 Stockholm

### Швеция

Телефон: +46(0)851714000  
Факс: +46(0)851714111  
e-mail: int@riksrevisionen.se  
http://www.riksrevisionen.se

### State Audit Office of Estonia

Narva Mnt. 11A  
15013 Tallinn

### Эстония

Телефон: 372 6400700 - 400721  
Факс: 372 661012  
e-mail: info@riigikontroll.ee  
http://www.riigikontroll.ee

**EUROSAI**  
[www.eurosai.org](http://www.eurosai.org)

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