



№ 9

2002

*Европейская организация высших органов финансового контроля*



---

## **V Конгресс EUROSAI**

**Роль Счетной палаты Украины в процессе формирования проекта  
Государственного бюджета**

**Счетная палата Португалии: роль ВОФК в совершенствовании системы  
государственного управления**

**Счетная палата Австрии: децентрализация государственного сектора,  
предварительные условия, ограничения, преимущества**

---

# Содержание

## 1 ОТ РЕДАКЦИИ

### ИНФОРМАЦИЯ

- 2 **НОВОСТИ EUROSАI**
- 2 Доклад Президента EUROSАI на открытии XXIV заседания Руководящего комитета
- 4 Протокол XXIV заседания Руководящего комитета EUROSАI
- 18 Рекомендации V Конгресса EUROSАI по теме: "Высшие органы финансового контроля и контроль за исполнением государственного бюджета"
- 22 Ревизия информационных систем: миф или реальность
- 23 II Евро-американская конференция высших органов финансового контроля
- 29 События EUROSАI в 2002 году
- 29 Календарь EUROSАI на 2003 год
- 30 Новости членов EUROSАI
- 31 Счетная палата Украины - 5 лет деятельности
  
- 34 **ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ**
- 34 Отчет о работе Европейской счетной палаты за 2001 год
- 36 Сотрудничество между ВОФК стран ЕС, странами-кандидатами на вступление в ЕС и Европейской счетной палатой

### ДОКЛАДЫ И ОБЗОРЫ

- 39 **РЕСПУБЛИКА АЗЕРБАЙДЖАН: СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ**  
Счетная палата Республики Азербайджан
- 45 **РОЛЬ ВОФК В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**  
Альфредо Жозе де Соуза, Советник-председатель Счетной палаты Португалии
- 50 **РОЛЬ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ УКРАИНЫ В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ ПРОЕКТА ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА**  
В.К.Симоненко, Председатель Счетной палаты Украины
- 54 **ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА: ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ УСЛОВИЯ, ОГРАНИЧЕНИЯ, ПРЕИМУЩЕСТВА**  
Клавдия Кронедер, Иоханн Лойниг, Хайнц Гробель
- 58 **ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ АУДИТ В РАБОТЕ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**  
Мануэль Лагарон Комба, Счетная палата Испании
- 65 **КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА В ИТАЛИИ И ЕЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ**  
Мария Аннунциата Ручирета, Счетная палата Италии - Региональный отдел финансового контроля Тосканы

ISSN: 1027-8990

ISBN: 84-922117-4-1

Depósito Legal: M. 23.970-1997

Журнал издается ежегодно по решению Европейской организации высших органов финансового контроля (EUROSАI) ее Секретариатом. Цели издания – способствовать совершенствованию приемов и методов государственного финансового контроля, информировать о деятельности EUROSАI. Мнения и идеи, высказываемые в журнале, отражают точку зрения редакционной коллегии и авторов публикаций и не обязательно совпадают с точкой зрения или политикой Организации.

Редакция журнала призывает всех желающих присылать свои статьи, отчеты и репортажи по адресу: TRIBUNAL DE CUENTAS, Secretaría de EUROSАI, Fuencarral, 81, 28004 Madrid, ИСПАНИЯ.

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

По указанному выше адресу можно высылать любую корреспонденцию, относящуюся к журналу.

Журнал рассылается всем Председателям ВОФК Европы, участвующих а работе EUROSАI.

Журнал EUROSАI готовят к печати и издают Председатель Счетной палаты Испании и Генеральный секретарь EUROSАI г-н Убальдо Ньето де Альба, а также работники Счетной палаты Испании: г-жа Марта Фернандес-Пирла, г-жа Мария Хосе де ла Фуэнте и де ла Калье, г-жа Тереса Гарсия Гарсия, г-н Херонимо Эрнандес Касарес и г-жа Мария Сокорро Оркахо Гонсалес. Переводы выполнены фирмами "Auctoritas, S.L." и "Guertman & Guinzbourg, intérpretes jurados, S.L.". Макет и оформление: «ДиСкрипт».

# От редакции

Прежде всего мне бы хотелось еще раз, от имени всех членов EUROSAI, поздравить Председателя Счетной палаты России г-на Степашина с избранием его на пост Президента EUROSAI на V Конгрессе, состоявшемся в Москве 27 - 31 мая 2002 года, и пожелать новому Президенту плодотворной и успешной работы во главе нашей региональной группы. Одновременно нужно также поздравить и поблагодарить ВОФК Франции за эффективное и блестящее руководство деятельностью EUROSAI в период ее правления, то есть в течение последних трех лет.

Контрольные органы Группы EUROSAI работают в обстановке стабильности, мира и справедливости, основанной на равновесии интересов и равноправии, в рамках единой, хотя и сложной, системы общих ценностей (демократия, свобода, уважение прав человека), превращенных в норму и определяющих стратегию нашего сотрудничества. В отличие от прошлого, когда динамика изменений основывалась на принципах власти и стратегии конкуренции, в условиях глобализации и всеобщей взаимозависимости, характеризующих наш мир сегодня, результаты сотрудничества оказываются гораздо более важными, чем то, чего можно добиться конкурируя друг с другом.

Контрольные органы сталкиваются сегодня с новыми задачами, состоящими, прежде всего в том, чтобы понять и принять на вооружение ценности интеграции и творческого подхода, усилить положительные стороны и нейтрализовать риски такой интеграции. В новых условиях ВОФК обязаны направлять свои усилия на выявление прежде всего тех пробелов в законодательстве и практических ошибок управления, которые сопряжены с рисками нравственного характера. При этом, работа контрольных органов не может ограничиваться только выявлением и идентификацией недостатков, необходимо также способствовать включению этических норм в правовые акты, регулирующие деятельность организаций и отдельные процедуры управления, которые должны быть не только эффективными, но и этически оправданными. Этика, главенствующая в политической жизни правового государства и служащая основой деятельности любой организации, требует от нас большего, чем просто четкое применение норм. Надо идти впереди времени, вскрывая и нейтрализуя возможные риски безнравственного распоряжения общественным достоянием.

В ходе трех технических заседаний V Конгресса наша региональная группа получила возможность проанализировать роль ВОФК в контроле за бюджетным процессом и, косвенно, отразить больший или меньший вклад контрольных органов в процесс правового регулирования.

С другой стороны, необходимо также упомянуть, что прошедший Конгресс утвердил создание новой Рабочей группы EUROSAI - по информационным технологиям, и одобрил работу Рабочей группы по экологическому аудиту и Комитета по подготовке кадров. Что касается этих двух институтов, то здесь снова в полной мере высвечивается значение сотрудничества между высшими органами финансового контроля. Проводятся совместные мероприятия, ревизии и технические исследования, требующие творческого реагирования и постоянной и сложной системы обучения. Таковы основные переменные и характеристики политической и экономической жизни наших дней.

В связи с этим, разрешите мне еще раз поздравить всех участников амбициозных проектов международного сотрудничества и пожелать им настойчиво добиваться своих целей, заботясь о том, чтобы эти проекты шли на пользу нашей региональной Организации.

Наконец, хочу также поблагодарить всех авторов за их помощь Секретариату EUROSAI в подготовке этого нового номера Журнала EUROSAI, появлением которого мы всецело обязаны их щедрости.

Убальдо Ньето де Альба  
Председатель Счетной палаты Испании  
Генеральный секретарь EUROSAI



## Новости EUROSAI

### ДОКЛАД ПРЕЗИДЕНТА EUROSAI НА ОТКРЫТИИ XXIV ЗАСЕДАНИЯ РУКОВОДЯЩЕГО КОМИТЕТА

КОПЕНГАГЕН, 7 марта 2002 года

Уважаемые руководители высших органов финансового контроля, дорогие коллеги!

Уважаемые представители ВОФК!

Дамы и господа!

Мне выпала большая честь председательствовать на этом двадцать четвертом заседании Руководящего комитета нашей организации. Это дает мне возможность не только возобновить личные контакты со многими моими старыми, и даже старинными, друзьями, но и познакомиться с новыми коллегами, которым я хочу сегодня сказать: «Добро пожаловать в EUROSAI!». Сегодня я имею удовольствие вести работу нашего Комитета во второй раз, и в предпоследний, ведь, как Вы знаете, Счетная палата Франции сдает свой мандат меньше, чем через три месяца, на Конгрессе в Москве.

Без сомнения, сегодня еще слишком рано подводить окончательные итоги завершающемуся периоду нашего правления в EUROSAI, и, к тому же, я не уверен, что должен делать это сам: самооценка («self-assessment», как говорят англичане), конечно, имеет свои преимущества, но я думаю, все мы согласны с тем, что нет ничего лучше взгляда со стороны, беспристрастного и свободного от самолюбования. Могу только сказать, что наша повестка дня была снова расширена: с 15 до 20 пунктов, и что такое увеличение числа вопросов, подлежащих нашему рассмотрению, означает, по сути, увеличение числа конкретных программ сотрудничества между высшими органами финансового контроля, что отражает динамизм нашей организации, а следовательно и динамизм каждого из членов EUROSAI, здесь представленных.

В этом смысле я хотел бы выделить положительные и конструктивные

результаты работы Управления главного ревизора Дании и его Председателя, г-на Отбо, вложившего непосредственный и полезный вклад в развитие нашей Организации. От всего сердца благодарю г-на Отбо и его сотрудников за тот прием, который они оказали нам в прекрасном городе Копенгагене.

Хочу также приветствовать г-на Ковача, Председателя ВОФК Венгрии, чей энтузиазм и готовность к сотрудничеству с другими странами нам уже были известны, и который согласился взять на себя нелегкую задачу организации и проведения Конгресса INTOSAI в 2004 году. Выражаю Вам нашу благодарность за это предложение, важное не только для ВОФК Венгрии, но и для всех ВОФК Европы, в преддверии пятидесятилетия создания INTOSAI. Кроме того, это предложение означает, что мы по-прежнему будем иметь удовольствие работать с Вами в составе Руководящего комитета INTOSAI, в который входят, в качестве членов и наблюдателей, и другие европейские ВОФК: Норвегии, Португалии и Великобритании.

Наконец, я с огромным удовольствием хочу приветствовать здесь трех гостей нашего заседания: представителя ВОФК Германии, который предложит нам провести Конгресс EUROSAI 2005 года в Берлине; г-на Секулу, Председателя Высшей контрольной палаты Польши, который выступит по ряду вопросов повестки дня, и г-жу Стуивелинг, из ВОФК Нидерландов, которая познакомит нас со своим проектом создания новой рабочей группы.

Как я уже упомянул, повестка дня нашего Заседания – чрезвычайно насыщенная, что требует от нас краткости, без которой мы не сможем уложиться в регламент. Поэтому я ограничусь в своем выступлении всего





лишь кратким комментарием к темам, которыми нам придется заниматься сегодня.

На мой взгляд, эти темы отражают две основные тенденции в процессе эволюции EUROSАI: тенденции к расширению и большей открытости.

#### 1. Тенденция к расширению

Эта тенденция находит выражение в количественном составе членов Организации, который постоянно растет. Если Вы одобрите кандидатуры новых членов EUROSАI на этом Заседании, наша Организация будет насчитывать уже 45 членов. Интересы Европы будут, таким образом, еще шире представлены в EUROSАI, усилится роль нашей Региональной группы на международном уровне.

Расширение EUROSАI проявляется и в качественном измерении, благодаря существенному расширению спектра мероприятий организации во многих сферах: таких, например, как охрана окружающей среды (эти мероприятия эффективно координирует ВОФК Польши), подготовка кадров (с ее ежегодными учебными мероприятиями и запуском, при поддержке IDI, Долгосрочной региональной программы подготовки кадров) и внедрение электронных средств обмена информацией через веб-страницы, разработанные с помощью ВОФК Дании. Несомненно, в дальнейшем будут открываться и другие области взаимодействия, на что уже сегодня указывает предложение, поступившее от Председателя ВОФК Нидерландов о создании рабочей группы по компьютерным ревизиям. Подобное расширение сферы деятельности нашей организации должно сопровождаться соответствующим увеличением и более адекватным распределением финансовых ресурсов. Через несколько минут Вам будут представлены предложения по бюджету Организации, в которых отражается вызов времени.

2. Открытость EUROSАI – вторая важная характеристика нашей организации в свете последних событий. Подтверждение тому также можно найти в нашей сегодняшней повестке дня.

Речь идет об открытости международному диалогу через наращивание контактов с другими Региональными группами, о чем говорит проведение в июле этого года Второй конференции EUROSАI-OLACEFS, а также через интенсивное участие

многочисленных членов EUROSАI в мероприятиях групп, комитетов и инициатив, продвигаемых INTOSАI, не говоря уже об организации будущего конгресса.

Важная роль, которую играют европейские ВОФК в Руководящем комитете INTOSАI, - это реальное проявление открытости нашей организации и той высокой ответственности, что приняли на себя многие ее члены на международной арене.

В самой Европе EUROSАI продолжает наращивать свои отношения и укреплять контакты с другими организациями, институтами и действующими рабочими группами. Конференция EUROSАI-EURORAИ на острове Мадейра, организованная ВОФК Португалии прошла с большим успехом, и это сотрудничество будет продолжать развиваться благодаря ВОФК Дании, который принимает сегодня нас, а в недалеком будущем примет у себя вторую Конференцию центральных и региональных органов финансового контроля. Постоянно ширятся взаимообмен и взаимодействие EUROSАI с Контактным комитетом ВОФК Европейского Союза, а также с Контактным комитетом Председателей ВОФК стран Центральной и Восточной Европы, Мальты, Кипра, Турции и Европейской счетной палаты. Намечаются конкретные перспективы сотрудничества с Европейской комиссией и такими институтами, как SIGMA и ОЭСР.

Хотя нам многое еще предстоит сделать, в целом, мне кажется, фундамент для будущих свершений уже заложен: усилиями каждого из Вас, благодаря синергетическому эффекту совмещения различных инициатив сотрудничества, поддержанных и реализующихся на различных форумах. Эти усилия, на мой взгляд, позволили конкретно и эффективно удовлетворить самую главную цель EUROSАI, заключающуюся в том, чтобы постоянно укреплять связи между высшими органами финансового контроля Европы. Нам предстоит теперь консолидировать эту тенденцию к расширению и открытость, характеризующие EUROSАI, не теряя уважения к своеобразию каждой из наших стран.

Большое спасибо за внимание.

Франсуа ЛОЖЕРО



## ПРОТОКОЛ XXIV ЗАСЕДАНИЯ РУКОВОДЯЩЕГО КОМИТЕТА EUROSAI

Копенгаген (Дания) - 7 марта 2002 года

Руководящий комитет EUROSAI провел свое XXIV заседание в г. Копенгагене (Дания) 7 марта 2002 года. На заседании присутствовали члены Руководящего комитета, наблюдатели и приглашенные, перечень которых приводится в приложении 1.

Со вступительным словом к присутствовавшим обратились Председатель ВОФК Дании г-н Отбо и г-н Ложеро, председатель ВОФК Франции и Президент EUROSAI.

### 1. Утверждение повестки дня XXIV заседания

Повестка дня XXIV заседания утверждена с учетом следующих дополнений и исправлений:

- к пункту 5: добавляется заявление на прием в члены EUROSAI от ВОФК Боснии и Герцеговины, полученное Генеральным секретариатом после рассылки черновика повестки дня заседания;
- к пунктам 9.2.1. и 12: исправление дат проведения мероприятий, упоминаемых в этих пунктах.

### 2. Утверждение протокола XXIII заседания

Протокол XXIII заседания (состоявшегося 29 марта 2001 года в Любляне) окончательно утвержден и будет разослан всем членам Организации.

Черновик протокола XXIV заседания, будет разослан членам Организации после ратификации его участниками, согласно процедуре, утвержденной на заседании в Любляне (пункт 2.2. протокола).

### 3. Отчет Генерального секретаря

Г-н Ньюто де Альба представил отчет Генерального секретариата, с описанием главных мероприятий Организации, проведенных за отчетный год, и

проинформировал о мероприятиях, намеченных на 2002 год. Никаких замечаний по отчету со стороны членов и наблюдателей Руководящего комитета не последовало.

### 4. Презентация финансовых отчетов и заключений аудиторов за 2000 и 2001 годы

В соответствии с положениями статьи 14 Устава, Генеральный секретарь EUROSAI г-н Ньюто де Альба представил финансовые отчеты Организации за 2000 и 2001 годы, к которым прилагаются заключения аудиторов. Никаких замечаний по этим отчетам со стороны членов и наблюдателей Руководящего комитета не последовало.

### 5. Новые члены: подтверждение членства и обсуждение заявлений о приеме, зарегистрированных Генеральным секретарем

Генеральный секретарь EUROSAI г-н Ньюто де Альба напомнил о том, что в 2001 права членства в Организации были переданы новой ВОФК Болгарии, которая в настоящее время носит название Национального контрольно-ревизионного управления, и ВОФК Княжества Монако, которая получила название Высшей счетной комиссии. По вопросу передачи прав членства этим организациям уже были проведены письменные консультации с членами и наблюдателями Комитета. В продолжение Генеральный секретарь представил заявления на вступление в Организацию, направленные ВОФК Беларуси, Боснии и Герцеговины и Княжества Андорры.

Руководящий комитет подтвердил передачу прав членства Организации новым высшим органам финансового контроля Болгарии и Княжества Монако.

Удостоверившись в том, что полученные заявления на вступление в Организацию отвечают требованиям,



установленным в статье 3 Устава, Руководящий комитет принял ВОФК Беларуси, Боснии и Герцеговины и Княжества Андорры в члены EUROSAI. Генеральному секретарю поручается сообщить заинтересованным ВОФК о принятом решении.

#### **6. Информация о результатах Семинара в Варшаве перед Конгрессом EUROSAI**

Председатель ВОФК Польши г-н Секула рассказал о содержании Семинара, состоявшегося в Варшаве 25-27 сентября 2001 года по теме "использование информационных технологий в контроле за выполнением государственного бюджета". Заключение семинара будут представлены и расширены в ходе предстоящего Конгресса EUROSAI в Москве. По этому сообщению никаких замечаний со стороны членов и наблюдателей Руководящего комитета не последовало.

#### **7. Информация по Конгрессу в Москве и предложение по наблюдателям**

Председатель ВОФК Российской Федерации г-н Степашин представил доклад, английская версия которого была роздана присутствующим в начале заседания. Доклад содержит подробное описание подготовки к Конгрессу и проект программы V Конгресса Организации, намеченного на 27-31 мая 2002 года. Доклад также включает сведения о наблюдателях, которых ВОФК Российской Федерации предлагает пригласить на Конгресс, и некоторые комментарии по ходу претворения в жизнь резолюции, представленной ВОФК Российской Федерации на последнем Конгрессе INTOSAI, состоявшемся в Сеуле, в том что касается борьбы с отмыванием капиталов, коррупцией и хищением государственного имущества как возможными источниками финансирования международного терроризма. В частности, было внесено предложение, чтобы на Конгрессе в Москве секретариат INTOSAI предоставил предварительную информацию о проведенной в этой области работе.

Президент EUROSAI г-н Ложеро поблагодарил г-на Степашина за полное освещение этих вопросов,

свидетельствующее о том, что подготовка к Конгрессу продвигается успешно как с практической точки зрения, так и в смысле организации подготовительной работы как таковой. Благодаря достижениям семинара, предшествовавшего Конгрессу, и усилиям ВОФК Российской Федерации и других организаций, участвующих в этой работе, Конгресс обещает быть успешным. Председатель EUROSAI выразил благодарность ВОФК Российской Федерации за все объявленные и уже принятые меры по обеспечению успешного проведения Конгресса.

В ответ на замечание председателя ВОФК Австрии г-на Фидлера о различиях между версией доклада, переданной участникам через Генерального секретаря, и английской версией, розданной в начале заседания, г-н Степашин сообщил, что его докладу соответствует английская версия, полученная присутствующими в начале заседания. Констатируется, что действительной следует считать эту версию доклада.

По существу дела, президент EUROSAI г-н Ложеро напомнил, прежде всего, что все делегации, участвующие в заседании Руководящего комитета, свободны в выражении своего мнения по любым вопросам, как и поступает Российская Федерация. Эта свобода мнений не зависит от решений или ориентаций, которые Руководящий комитет должен принять по темам, которые ему надлежит рассматривать. В том, что касается хода работ по Конгрессу INTOSAI в Сеуле, президент EUROSAI указал, что пока Руководящий комитет EUROSAI должен высказаться только по поводу назначения одного члена EUROSAI в Рабочую группу по стратегическому планированию INTOSAI. Этот вопрос фигурирует в пункте 17 повестки дня.

Что касается инициативы, выдвинутой делегацией ВОФК Российской Федерации на последнем Конгрессе INTOSAI в Сеуле по теме борьбы с отмыванием капиталов, коррупцией и хищением государственного имущества как возможными источниками финансирования международного терроризма, целесообразно соблюдать порядок, установленный на Конгрессе INTOSAI в Сеуле. Пока Руководящий комитет INTOSAI, который соберется в октябре 2002, не примет соответствующие директивы,



Руководящий комитет EUROSАI не сможет высказаться по этому вопросу. Участники Руководящего комитета выразили одобрение такому подходу.

По поводу проекта программы Конгресса EUROSАI в Москве председатель EUROSАI г-н Ложеро отметил, что в своей нынешней версии проект не упоминает в открытой форме, что переход полномочий от старого президента EUROSАI к новому состоится во время церемонии открытия, как указывается в представленном докладе, в связи с чем требуется дополнить проект формальным упоминанием о переходе полномочий. Председатель ВОФК Российской Федерации г-н Степашин выразил полное согласие с этой просьбой.

Президент EUROSАI напомнил, что вопросы, связанные с приглашением наблюдателей, должны рассматриваться в соответствии с положениями статьи 6 Устава. Согласно этой статье, Президент и Генеральный секретарь INTOSAI являются наблюдателями Конгресса по праву. По всем прочим наблюдателям должен высказаться Руководящий комитет, основываясь на конкретных критериях отбора с тем, чтобы избежать создания прецедентов, которые могли бы привести к трудностям в будущем. В связи с этим предложения ВОФК Российской Федерации вызвали со стороны Президента EUROSАI следующие вопросы:

- хотя приглашение Президента OLACEFS может быть обосновано особыми отношениями сотрудничества, установившимися с этой Организацией, труднее объяснить приглашение представителей ASOSAI без такого же приглашения в адрес представителей всех остальных региональных групп INTOSAI, так как нет никаких особых причин, по которым следовало бы делать различия между региональными группами этой организации;
- что касается других ВОФК, не являющихся членами EUROSАI, представляется правильным, как уже было сделано на Конгрессе в Париже, пригласить ВОФК, ответственную за журнал INTOSAI, для того чтобы работа Конгресса в Москве нашла отражение в этом журнале. Напротив, трудно найти специфические критерии, с помощью которых можно было бы обосновать приглашение, в качестве

наблюдателей, ВОФК Канады и Японии;

- и последнее, отношения сотрудничества, установившиеся между EUROSАI и определенными организациями могут служить основанием для приглашения их в качестве наблюдателей. Приглашение могло бы быть направлено такой организации, как IDI, независимо от приглашения ВОФК Норвегии. Является желательным также присутствие представителей программы SIGMA-OCDE, играющей важную роль в работе Контактного комитета ВОФК стран Восточной и Центральной Европы. Помимо этого, отношения сотрудничества, установленные в ходе конференции на Мадейре и продолжения которых следует ожидать в 2003 году, могут служить основанием для приглашения представителей EURORAI.

Председатель ВОФК Российской Федерации г-н Степашин заявил, что согласен с этими соображениями и считает, что было бы полезно пригласить на Конгресс представителей всех региональных групп. Г-н Степашин также напомнил, что IDI уже фигурирует в числе приглашенных и выразил свое согласие с тем, чтобы пригласить также представителей EURORAI и SIGMA-OCDE. Что касается ВОФК США, Канады и Японии, то они предложены в связи с тем, что ВОФК Российской Федерации поддерживает с этими организациями весьма активные отношения. Эти организации связались с ВОФК Российской Федерации, выразив желание присутствовать на Конгрессе.

Председатель ВОФК Австрии и Генеральный секретарь INTOSAI г-н Фидлер также выразил свое согласие с приглашением IDI, SIGMA-OCDE и EURORAI, указав, вместе с тем, что разделяет беспокойство Президента EUROSАI в связи с необходимостью установления конкретных критериев, которые могли бы служить основанием для приглашения наблюдателей, с целью избежать создания прецедентов неадекватного увеличения числа приглашаемых в будущем.

Председатель ВОФК Дании г-н Отбо выразил мнение, что эти дебаты имеют большое значение, однако организаторы Конгресса, должны иметь возможность пригласить одну или две ВОФК, не являющиеся членами





Организации, по своему собственному выбору.

Председатель ВОФК Великобритании сэра Джон Борн напомнил, что такого рода дебаты уже имели место перед Конгрессом в Париже и что тогда было принято решение не приглашать все ВОФК, выразившие свое желание присутствовать, в связи с чем, хотя и принимая во внимание точку зрения г-на Отбо, необходимо ограничить число наблюдателей во избежание рисков, упомянутых г-ном Фидлером.

Председатель ВОФК Российской Федерации г-н Степашин поблагодарил г-на Отбо за его выступление и объяснил, что приглашения, адресованные не членам Организации, будут ограничены в этом случае тремя ВОФК, которые официально обратились к ВОФК Российской Федерации. Эти ВОФК могли бы быть приглашены лично высшим органом финансового контроля Российской Федерации.

Председатель EUROSAI г-н Ложеро предложил вынести из проведенных дебатов следующее предложение: Руководящий комитет мог бы принять решение о приглашении на следующий Конгресс, в качестве наблюдателей, ВОФК, представляющие региональные группы INTOSAI, ВОФК Соединенных Штатов Америки в качестве ответственной за издание журнала INTOSAI, а также три организации: IDI, SIGMA-OCDE и EURORAI. ВОФК Канады и Японии будут приглашены не в качестве наблюдателей, а как личные гости Президента ВОФК, организующей Конгресс.

Председатель ВОФК Российской Федерации г-н Степашин поблагодарил Президента EUROSAI за его предложение, с которым он полностью согласен.

Руководящий комитет утвердил предложение Президента EUROSAI.

#### **8. Бюджетные вопросы: изучение и утверждение предложений, представленных Комитетом по подготовке кадров**

Генеральный секретарь EUROSAI г-н Ньетто де Альба напомнил о том, какую работу провел Комитет по подготовке кадров в рамках выполнения поручения Руководящего комитета, принятого на последнем заседании. Г-н Ньетто де

Альба представил документы и проект резолюции, разработанные по итогам проделанной работы и уже разосланные всем членам и наблюдателям Руководящего комитета в виде совместного письма Президента и Генерального секретаря Организации от 6 февраля 2002 года. Этот проект резолюции предусматривает:

- ограничить публикацию журнала на бумаге только английской версией с незначительным снижением типографского качества издания, а на остальных официальных языках EUROSAI помещать журнал на веб-сайте Организации;
- предложить Конгрессу увеличение бюджета приблизительно на пятьдесят процентов по сравнению с предыдущим;
- в отношении принципов выдачи субсидий, принять нормы и критерии, указанные в базовых документах.

Президент EUROSAI, г-н Ложеро поблагодарил за доклад г-на Ньетто де Альба и указал, в дополнение, что следующий бюджет Организации будет представлен не в песетах, а в ЕВРО.

Председатель ВОФК Великобритании сэра Джон Борн поддержал сделанные предложения и поблагодарил Генерального секретаря за проделанную работу.

Президент EUROSAI напомнил, что окончательное решение по бюджету и изменению размера взносов членов Организации должен вынести Конгресс. Президент EUROSAI указал, что увеличение бюджета нельзя автоматически переводить на взносы, выплачиваемые всеми ВОФК, так как необходимо учитывать экономическое положение организаций, не располагающих большими возможностями. Президент EUROSAI предложил учитывать эти соображения при рассмотрении вопроса Конгрессом.

Руководящий комитет утвердил проект резолюции, представленный Генеральным секретарем с учетом замечаний, сделанных Президентом EUROSAI. Принятая резолюция содержится в приложении II.

#### **9. Деятельность Комитета по подготовке кадров**

Г-н Перрон (ВОФК Франции), являющийся сопредседателем, вместе с г-жой Фернандес-Пирла (ВОФК



Испании) Комитета EUROSAI по подготовке кадров (ЕТС в английском сокращении), созданного по решению, принятому в Мадриде 16 февраля 2000 года, напомнил, в качестве введения в этот пункт повестки дня, о целях, поставленных перед Комитетом по подготовке кадров, который провел в 2001 году два совещания: 21 июня в Париже и 7 декабря в Праге. Заключение этих совещаний, разосланные всем членам и наблюдателям Руководящего комитета, говорят о проделанной работе. На своем последнем совещании Комитет по подготовке кадров предложил совместно продумать возможность объединения отдельных запланированных мероприятий в общую стратегию подготовки кадров в интересах EUROSAI.

#### 9.1. *Нынешний состав Комитета по подготовке кадров и просьба ВОФК Литвы*

Президент EUROSAI г-н Ложеро проинформировал, что он получил письмо от Председателя ВОФК Литвы, датированное 23 июля 2001 года, в котором содержится просьба разрешить ВОФК Литвы участвовать в работе Комитета по подготовке кадров. Ввиду того, что состав Комитета по подготовке кадров был учрежден Руководящим комитетом, ВОФК Литвы было обещано, что Руководящий комитет рассмотрит ее просьбу на своем следующем заседании.

Президент EUROSAI напомнил, что Комитет по подготовке кадров является подготовительным органом в области обучения, работающим для Руководящего комитета и что состав Комитета по подготовке кадров был утвержден решением, принятым в Мадриде на заседании 16 февраля 2000 года. Согласно протоколу этого заседания, в Комитет по подготовке кадров EUROSAI *“входят восемь членов: ВОФК Великобритании, Германии, Дании, Испании, Польши, Португалии, Франции и Чешской республики. ВОФК Франции и Испании являются сопредседателями Комитета по подготовке кадров, который будет проводить учебные мероприятия под руководством Руководящего комитета”*. Для того, чтобы Комитет по подготовке кадров мог эффективно выполнять свою подготовительную функцию, он был

задуман как небольшая структура с ограниченным числом участников. Тем не менее, нужно помнить о том, что, согласно Уставу EUROSAI, является открытой организацией, которая должна положительно рассматривать любую инициативу участия.

Учитывая эти аспекты, Президент EUROSAI предложил, не изменяя изначальный состав Комитета, предложить ВОФК Литвы участвовать в совещаниях Комитета по подготовке кадров в качестве наблюдателя.

Руководящий комитет утвердил это предложение, о котором ВОФК Литвы будет должным образом извещена.

#### 9.2. *Учебные мероприятия*

##### 9.2.1. Учебное мероприятие в Будапеште 18 - 20 сентября 2002 года по теме “проверка на эффективность использования государственных средств”

Председатель ВОФК Венгрии г-н Ковач представил проект программы и рассказал о подготовке, в сотрудничестве с НКРУ Великобритании, второго учебного мероприятия EUROSAI, которое состоится в Будапеште 18-20 сентября 2002 года по теме “проверка на эффективность использования государственных средств”. На семинаре будут представлены последние методические разработки в этой области и состоится обмен опытом на основе изучения трех конкретных случаев. Г-н Ковач указал, что в этот момент, одновременно с заседанием Руководящего комитета, в Венгрии осуществляется двухнедельный семинар, организованный совместно с ВОФК США. ВОФК Венгрии проинформирует об этом семинаре на учебном мероприятии EUROSAI, которое состоится в сентябре.

##### 9.2.2. Учебное мероприятие в Праге в конце мая 2003 года по теме “оценка систем внутреннего контроля”

Председатель ВОФК Чешской республики г-н Воленик представил первый проект программы и сообщил о начавшейся подготовке, при поддержке ВОФК Германии, третьего учебного мероприятия EUROSAI, которое



должно состояться в Праге 26-28 мая 2003 года по теме “оценка систем внутреннего контроля в европейском контексте” с ожидаемым участием европейских институтов и SIGMA-OCDE, и с изучением ряда конкретных случаев.

Открывая дебаты по представленным проектам, Президент EUROSАI г-н Ложеро подчеркнул, что два предстоящих учебных мероприятия представляют большой интерес и имеют большую важность.

Генеральный директор IDI г-н Борге указал, что у него нет никаких конкретных замечаний по темам двух учебных мероприятий, но есть общее замечание по стратегии обучения в целом. В заключениях последнего совещания Комитета по подготовке кадров подчеркивается необходимость разработать на будущее стратегию подготовки кадров. Г-н Борге отметил, обещав дополнить это сообщение в ходе дальнейшего обсуждения пунктов повестки дня, что в рамках осуществления первой фазы Долгосрочной региональной программы подготовки кадров будет подготовлено 26 преподавателей, в связи с чем встанет вопрос об использовании этих специалистов на региональном уровне. Для того, чтобы ответить на этот вопрос, EUROSАI должна обладать стратегией подготовки кадров на длительный срок, подобно существующей в других регионах мира. IDI поддерживает представленную Комитетом по подготовке кадров идею разработать долгосрочную стратегию подготовки кадров, включающую в себя сотрудничество между EUROSАI и IDI, что будет освещено в пункте 9-4 повестки дня.

Представитель ВОФК Германии г-н Эллес, подтвердил, в качестве члена Комитета по подготовке кадров, что этот Комитет рекомендовал на своем последнем заседании разработать долгосрочную стратегию для EUROSАI, и уточнил, что это соображение должно сопровождаться изучением возможности финансирования такой стратегии для того, чтобы обеспечить реальную достижимость поставленных целей.

Сопредседатель Комитета по подготовке кадров г-н Перрон (ВОФК Франции) предложил руководству Комитета по подготовке кадров в ближайшие недели разработать проект резолюции по этой теме и провести по

ней письменные консультации с членами и наблюдателями Комитета и, после заседания Руководящего комитета, вынести резолюцию на утверждение Конгресса в Москве.

Руководящий комитет утвердил это предложение.

### 9.3. Учебные веб-страницы

#### 9.3.1. Первые итоги по учебному веб-сайту

Г-н Перрон (ВОФК Франции) указал, что Счетная палата Франции, на базе которой существует учебный веб-сайт (<http://formationeurosai.ccomptes.fr>), предлагает внести небольшие изменения в первую версию с той целью, чтобы сделать страницу более привлекательной и более простой в использовании. Эти предложения обсуждались и были усовершенствованы в сотрудничестве с членами Комитета по подготовке кадров, который представил основные модификации нового макета, разосланного участникам на CD-Rom.

Руководящий комитет разрешил выпуск новой версии учебной веб-страницы. Члены EUROSАI получают сообщение, в котором они будут проинформированы об этих модификациях и в котором будет содержаться приглашение регулярно направлять информацию для обогащения веб-сайта EUROSАI.

#### 9.3.2. Открытие дискуссионного форума

Председатель ВОФК Дании г-н Отбо напомнил, что на прошлом заседании Руководящего комитета было принято решение, в качестве продолжения первого учебного мероприятия EUROSАI в Голавице (Польша), открыть дискуссионный форум среди членов Организации (Newsgroup) при ВОФК Дании, доступ к которой может быть осуществлен через веб-сайт Организации ([www.EUROSАI.org](http://www.EUROSАI.org)). Этот форум был открыт прошлым летом, однако он до сих пор не дал желанных результатов, несмотря на то, что об этом сообщалось по почте и на Конгрессе INTOSАI в Сеуле. На последнем заседании Комитета по подготовке кадров были высказаны предложения по уведомлению об этой странице потенциальных пользователей



в надежде, что этот механизм обмена информацией начнет реально использоваться.

На следующем заседании Руководящего комитета будет подведен новый итог внедрения этих двух инициатив (Учебная веб-страница и Newsgroup).

#### 9.4. Сотрудничество EUROSAI-Инициатива во имя развития INTOSAI (IDI)

Генеральный директор IDI г-н Борге познакомил с результатами и перспективами сотрудничества между EUROSAI и IDI, начавшегося два года назад в рамках Долгосрочной региональной программы подготовки кадров, предназначенной для ВОФК стран Восточной, Юго-восточной и Центральной Европы. Эта программа подготовки преподавателей, рассчитанная на период до 2005 года, включает две фазы. Первая фаза распространяется на ВОФК стран-кандидатов на вступление в ЕС. Вторая - включает все остальные страны Восточной, Юго-восточной и Центральной Европы.

Первая фаза, полностью субсидируемая правительством Норвегии, уже начата. Семинар по планированию и разработке курсов (на английском - CDDW), в рамках второго этапа предусмотренной учебной программы, прошел в Праге в течение шести недель, 22-30 ноября 2001 года. В семинаре приняли участие 26 ревизоров из 12 ВОФК при поддержке педагогического и административного состава IDI и ВОФК Чешской республики. Благодаря энтузиазму и знаниям участников, языковые и технические барьеры были с успехом преодолены, о чем свидетельствует отчет о CDDW, направленный Руководящему комитету. На следующем этапе программы в Кракове 8-26 апреля, при поддержке ВОФК Польши пройдет семинар по методам обучения (на английском - ITW). После подготовительного совещания в Осло в июле, ВОФК Эстонии организует в Таллине, в сентябре 2002 года, последний этап первой фазы: Региональный семинар по обучению (RTW), который позволит будущим преподавателям применить на практике методику, изученную в рамках программы.

Вторая фаза программы будет проводиться на двух рабочих языках:

русском и английском, и будет включать, с учетом опыта первой фазы, Семинар по повышению качества финансового контроля. Некоторые из ревизоров, подготовленных на первой фазе будут участвовать в обучении ревизоров на второй фазе. Эта вторая фаза будет осуществляться с осени 2002 года (Семинар по стратегическому планированию - SPW) до осени 2005 года (Региональный учебный семинар RTW), при условии наличия необходимого финансирования (по оценкам: 1,4 миллионов ЕВРО). Обращения были направлены в Европейскую комиссию, Правительству Норвегии и в другие европейские организации сотрудничества и развития с призывом принять участие в финансировании второй фазы.

Президент EUROSAI г-н Ложеро еще раз выразил благодарность в адрес правительства Норвегии за усилия по обеспечению первой фазы программы. В том, что касается второй фазы, г-н Ложеро выразил надежду на то, что значительная часть необходимой для ее финансирования суммы будет получена, в особенности благодаря Европейской Комиссии, которая находит, что этот процесс содействует нескольким ее проектам сотрудничества, в частности, например, с Балканскими странами. В ближайшие месяцы необходимо завершить поиск источников финансирования этой далеко идущей программы, очень важной для ВОФК тех регионов, для которых она осуществляется.

Президент EUROSAI г-н Ложеро поблагодарил ВОФК Норвегии и Генерального секретаря IDI за проделанную работу, как в рамках сотрудничества с EUROSAI, так и в целом, на благо всех ВОФК-членов INTOSAI.

Руководящий комитет утвердил решение о продолжении реализации программы сотрудничества EUROSAI и IDI.

#### 10. Деятельность Рабочей группы по экологическому аудиту

Председатель ВОФК Польши, г-н Секула, координатор Рабочей группы EUROSAI по экологическому аудиту, познакомил с многочисленными проверочными и учебными мероприятиями, проведенными совместно членами группы в рамках





стратегии, которая была разработана в октябре 2000 в Варшаве в ходе первого совещания Рабочей группы. Второе совещание Рабочей группы предусматривается в Париже 11 - 12 апреля, незадолго до Конгресса в Москве, на котором всем членам EUROSАI будет представлен отчет о деятельности Рабочей группы.

Президент EUROSАI г-н Ложеро поблагодарил г-на Секулу за интересное сообщение, свидетельствующее о динамизме Рабочей группы по экологическому аудиту и о ее активной роли в деятельности Рабочей группы INTOSAI.

Председатель ВОФК Великобритании сэр Джон Борн показал, на примере борьбы с загрязнением воздуха, что высшие органы финансового контроля выполняют важную роль в обеспечении гласности в этой сфере, разъясняя общественности основные понятия, часто находящиеся в монопольном ведении узкого круга специалистов, технический язык которых недоступен обычным гражданам.

Президент EUROSАI г-н Ложеро отметил, что, действительно, роль ВОФК состоит не в том, чтобы заменить специалистов, а в том, чтобы придать гласности их достижения и сделать эти достижения понятными для всех. Таким образом, на следующей заседании Рабочей группы в Париже, в апреле 2002 года, будут представлены последние результаты по разъяснению широкой общественности вопросов, которые не могут оставаться достоянием одних специалистов, в сфере борьбы с различными видами загрязнения воды, в частности связанными с сельскохозяйственным производством.

## 11. Связи с университетами

Г-н Перрон (ВОФК Франции) напомнил, что на своем последнем заседании в Любляне, Руководящий комитет выразил свою волю к развитию взаимодействия с университетами, приняв решение открыть на учебных страницах веб-сайта Организации раздел под названием "Связи с университетами" и рекомендовав привлекать университеты к конференциям, семинарам и конгрессам, организуемым EUROSАI. Такая работа уже была проведена при организации Конгресса в Париже в мае 2001 года и Конференции EUROSАI-

EURORAI на Мадейре, созванной *Счетной палатой Португалии*, и должна быть продолжена при подготовке следующей конференции EUROSАI-EURORAI в Копенгагене в июне 2003 года. С другой стороны в новой версии учебной веб-страницы EUROSАI был также создан раздел "Связи с университетами", о чем пойдет речь в пункте 9.3.1. повестки дня. В настоящее время создается связь с веб-сайтом Европейского института по исследованиям в области государственных финансов. Для информативного насыщения этого раздела всех членов EUROSАI призывают предлагать Счетной палате Франции, которая отвечает за учебные веб-страницы, другие университетские веб-сайты, посвященные государственным финансам.

Генеральный секретарь EUROSАI г-н Ньето де Альба подчеркнул важность сотрудничества с университетами и познакомил Руководящий комитет с опытом Счетной палаты Испании, который позволяет, с очень хорошими результатами, связать теоретические разработки с профессиональной практикой.

Президент EUROSАI г-н Ложеро подчеркнул заинтересованность высших органов финансового контроля и университетов в наведении мостов между этими сферами: ВОФК могут поделиться со своими коллегами в университетах накопленным практическим опытом работы, а университеты, не связанные непосредственно с действиями государственных органов, могут обогатить ВОФК своими теоретическими выкладками.

Руководящий комитет подтвердил свою волю к наращиванию взаимодействия с университетами и свое намерение анализировать достижения в этой области на своих будущих заседаниях.

## 12. Вторая конференция EUROSАI-OLACEFS

Генеральный секретарь EUROSАI г-н Ньето де Альба представил программу следующей Конференции EUROSАI-OLACEFS, которая состоится в городе Картахена-де-лас-Индияс (Колумбия) 10-11 июля, и указал, что EUROSАI должна направить организаторам, до конца апреля, список ВОФК, которые



будут участвовать в этой конференции, в качестве членов президиума, вместе с руководством EUROSАI и OLACEFS, или в качестве докладчиков на трех рабочих заседаниях конференции.

Президент EUROSАI г-н Ложеро предложил членам Комитета сообщить о своем желании участвовать в этом форуме, а также предложил Комитету поручить Президенту и Генеральному секретарю организации составить список представителей EUROSАI для того, чтобы гарантировать, вместе с коллегами из OLACEFS, адекватную подготовку форума.

Председатель ВОФК Великобритании сэра Джон Борн сообщил, что он не сможет участвовать в конференции, но что НКРУ Великобритании будет, безусловно, на ней представлена для выполнения любых необходимых задач.

Председатель ВОФК Венгрии г-н Ковач указал, что он готов принять участие в конференции и разработать документ по вопросам коррупции, связанной с глобализацией.

Председатель ВОФК Польши г-н Секула также выразил свою готовность принять участие в конференции и подготовить документ о роли высших органов финансового контроля в борьбе за сохранение окружающей среды.

Генеральный секретарь EUROSАI г-н Ньето де Альба сообщил, что будет участвовать в конференции, в качестве члена президиума и в дебатах третьего рабочего заседания.

Председатель ВОФК Португалии г-н Соуза также сообщил о своем намерении участвовать в форуме и о готовности принять в связи с этим любое поручение.

Президент EUROSАI г-н Ложеро поблагодарил своих коллег, высказавшихся по поводу участия в конференции, и сообщил, что высказанные инициативы будут учтены. Он также указал, что ВОФК, не являющиеся членами Руководящего комитета также могут участвовать в форуме и что выступления не обязательно ограничивать лишь членами Руководящего комитета. Генеральный секретарь и Президент организации будут продолжать сотрудничество с OLACEFS и ВОФК Колумбии по организации конференции для того, чтобы обеспечить ее успех.

### 13. Продолжение сотрудничества между EUROSАI и EURORAI

Председатель ВОФК Дании г-н Отбо представил предложение, прозвучавшее по окончании первой конференции EUROSАI-EURORAI на Мадейре (Португалия) и заключающееся в том, чтобы провести 5-7 июня 2003 года в Копенгагене вторую конференцию, которая позволила бы продолжить начатое сотрудничество между двумя организациями. Для организации такого сотрудничества по конкретным темам, как это было намечено на первой конференции, предлагается выбрать такую конкретную тему, как медицинское обслуживание. Эта тема охватывает многочисленные аспекты, например, содержание больниц, и позволит осветить различные подходы к системам здравоохранения, существующие в Европе. Небольшая рабочая группа, в составе ВОФК, организующей конференцию, и представителей EURORAI и EUROSАI, возьмет на себя организацию и подготовку этого форума. ВОФК Великобритании, Испании, Португалии, Российской Федерации и Франции заявили о своей готовности участвовать в этой Рабочей группе.

Президент EUROSАI г-н Ложеро отметил, что выбранная тема представляет большой интерес ввиду имеющихся значительных различий в системах медицинского обслуживания Европы, и обмен опытом в этой области между ВОФК и организациями, входящими в EURORAI может быть очень полезен, учитывая важную роль региональных органов финансового контроля в этой сфере. Председатель EUROSАI поблагодарил ВОФК Португалии за проявленную в этом деле инициативу, а также ВОФК Дании за согласие организовать следующую конференцию, благодаря которой сотрудничество между двумя организациями будет продолжено.

Г-н Перрон (ВОФК Франции) указал, что если будет выбран метод, с успехом примененный на Конференции на Мадейре, к изначальному составу упомянутой рабочей группы впоследствии присоединятся также другие представители обеих организаций, которые будут выступать в роли докладчиков по различным подтемам форума.

Руководящий комитет принял предложение ВОФК Дании и, на своем



заседании в будущем году, наметил проконтролировать, как ведется подготовка ко второй конференции EUROSAI-EURORAI.

#### **14. Отчет по Конгрессу INTOSAI, состоявшемуся в Сеуле 22 - 27 октября 2001 года**

Президент EUROSAI г-н Ложеро указал, что он не уполномочен и не собирается детально информировать о работе Конгресса в Сеуле, так как эти разъяснения входят в компетенцию Генерального секретариата INTOSAI, однако он хотел бы остановиться на тех темах, обсуждавшихся на Конгрессе INTOSAI, которые представляют непосредственный интерес для Организации и связаны с деятельностью EUROSAI.

В первую очередь, он выразил удовлетворение избранием в состав Руководящего комитета INTOSAI ВОФК Португалии и Великобритании, что позволит EUROSAI располагать представительством, отвечающим размерам Организации и разнообразию форм финансового контроля в Европе.

Президент EUROSAI выразил свое удовлетворение тем, что именно европейская ВОФК, Государственное контрольно-ревизионное управление Венгрии, будет проводить, пятьдесят один год спустя после учредительного конгресса INTOSAI в Вене, следующий конгресс этой организации, что свидетельствует о важности европейского региона в международной деятельности этой Организации, в связи с чем Президент EUROSAI поблагодарил г-на Ковача за его согласие взять на себя подготовку конгресса, продемонстрировав тем самым исключительный динамизм ВОФК, которую он возглавляет.

Президент EUROSAI выразил также удовлетворение тем, что ВОФК Норвегии, как организация, ответственная за проведение в жизнь Инициативы во имя развития INTOSAI, уже располагает, благодаря утвержденным в Сеуле изменениям в Уставе, правом полноправного членства в Руководящем комитете INTOSAI сроком на шесть лет. Это решение говорит о заслуженном признании усилий и успехов IDI в такой ключевой области, как подготовка кадров, о чем, в

отношении EUROSAI, свидетельствует Долгосрочная региональная программа подготовки кадров, о которой шла речь при обсуждении пункта 9.4 повестки дня.

Различные решения, принятые в Сеуле, имеют прямые последствия для деятельности EUROSAI, позволяя привлекать к заседаниям Руководящего комитета представителей Великобритании, Венгрии, Норвегии и Португалии, благодаря их статусу членов Руководящего комитета INTOSAI.

Президент EUROSAI подчеркнул также, что последний Конгресс INTOSAI был богат событиями, которые окажут положительное влияние на деятельность EUROSAI, как показывает повестка дня этого заседания: предложение, по инициативе ВОФК Нидерландов, учредить Рабочую группу по информационным технологиям (пункт 16), а также создание Рабочей группы по стратегическому планированию, в которой каждая региональная группа будет представлена одним из своих членов, участвующих в работе Руководящего комитета INTOSAI (пункт 18 повестки дня).

В заключение, Президент EUROSAI указал, что Конгресс в Сеуле предоставил возможность вновь поставить на обсуждение такие темы, как борьба с мошенничеством, по которым Организация уже работала ранее, но сегодня открылись новые направления, такие как борьба с отмыванием капиталов, что послужит предметом для обсуждения и конкретных действий не только на международном уровне, но и на уровне каждой из региональных групп в отдельности.

Председатель ВОФК Австрии, Генеральный секретарь INTOSAI г-н Фидлер заявил, что с его стороны нет никаких комментариев к сообщению, сделанному Президентом EUROSAI, и поблагодарил всех, содействовавших успеху Конгресса в Сеуле.

Президент EUROSAI г-н Ложеро выразил благодарность г-ну Фидлеру и, в его лице, Счетной палате Австрии, которая с момента учреждения INTOSAI взяла на себя нелегкую задачу обеспечения деятельности ее Генерального секретариата, выделяя на эту работу значительные людские и финансовые ресурсы.



### 15. Информация о кандидатах в состав будущего Руководящего комитета EUROSAI и назначение новых аудиторов

Генеральный секретарь EUROSAI г-н Ньето де Альба сообщил членам Руководящего комитета о письмах кандидатов, полученных им, соответственно, 22 января и 29 января 2002 года, от Председателей ВОФК Италии и Литвы в связи с предстоящими выборами в Руководящий комитет.

Г-н Ньето де Альба также указал, что Президент и Генеральный секретарь Организации спросили у Председателей ВОФК Ирландии и Бельгии, в настоящее время отвечающих за аудит EUROSAI, желают ли они снова выдвинуть свои кандидатуры на этот пост на предстоящем Конгрессе. Председатель ВОФК Ирландии сообщил, что он не намерен просить о продлении своего мандата, в то время как Председатель ВОФК Бельгии готов выдвинуть свою кандидатуру снова.

Председатель EUROSAI г-н Ложеро зарегистрировал кандидатуры новых членов Руководящего комитета. Он выразил свое согласие с мнением г-на Ньето де Альба о том, что эти кандидаты отвечают положению статьи 10 Устава, рекомендуя адекватно отражать в составе Руководящего комитета географические регионы Европы и основные формы высших органов финансового контроля.

В отношении предстоящего назначения новых аудиторов, Президент EUROSAI выразил свое удовлетворение тем, что ВОФК Бельгии желает просить о продлении ее мандата, и поблагодарил ВОФК Ирландии за работу, проделанную в течение двух последовательных периодов. Президент EUROSAI сообщил, что уже установлены контакты с ВОФК Исландии, которая на настоящий момент еще не дала своего официального согласия.

Руководящий комитет принял к сведению информацию о кандидатурах ВОФК, обратившихся в Генеральный секретариат и о предварительных контактах с ВОФК Исландии для назначения Конгрессом новых аудиторов Организации.

### 16. Учреждение Рабочей группы по информационным технологиям

Председатель ВОФК Нидерландов г-жа Стуивелинг представила проект резолюции, основанной на предложении, выдвинутом в ходе последнего Конгресса INTOSAI в Сеуле, по учреждению на Конгрессе EUROSAI Рабочей группы по информационным технологиям, возглавить которую готова ВОФК Нидерландов.

Президент EUROSAI г-н Ложеро подчеркнул важность такой уже ставшей неизбежной темы, как информационные технологии, в ее различных аспектах: будь то использование информатики при проведении проверок, регистрация первичных документов на электронном носителе или ревизии самих информационных систем. Г-н Ложеро указал, что в этой обширной и важной сфере многие европейские страны обладают, в сравнении с другими регионами мира, определенным преимуществом и опытом, который может оказаться полезным для всех.

Председатель ВОФК Дании г-н Отбо поблагодарил г-жу Стуивелинг за ее инициативу и выразил свое полное согласие с предложением создать в EUROSAI Рабочую группу по информационным технологиям, которая могла бы сотрудничать с Рабочей группой INTOSAI, и указал, что ВОФК Дании готова принять участие в работе этой Группы.

Председатель ВОФК Нидерландов г-н Стуивелинг пояснила, что Группа не будет ограничиваться в своей работе информационным инструментарием. Сфера ее работы будет гораздо более широкой, включая в себя также вопросы регулирования и управления, такие как безопасность и правовые рамки использования информационных технологий.

Президент EUROSAI г-н Ложеро поблагодарил г-жу Стуивелинг за эти пояснения, свидетельствующие о том, что к этой теме выбран всеобъемлющий, глобальный подход.

Руководящий комитет утвердил учреждение Рабочей группы по информационным технологиям и поддерживает кандидатуру ВОФК Нидерландов на пост Председателя этой Рабочей группы. Предложение будет вынесено на обсуждение предстоящего





Конгресса, как того требуют статьи 9.5 Устава и 13 Норм.

#### **17. Назначение одного члена EUROSAI для участия в Рабочей группе по стратегическому планированию INTOSAI**

Генеральный секретарь EUROSAI г-н Ньето де Альба сообщил Руководящему комитету о письме, полученном 20 ноября 2001 года от Генерального секретаря INTOSAI, с просьбой назначить представителя EUROSAI в Рабочую группу по стратегическому планированию INTOSAI, учрежденную в Сеуле на XLIX заседании Руководящего комитета INTOSAI. На этот пост должна быть назначена ВОФК, еще не являющаяся полноправным членом Рабочей группы и входящая в Руководящий комитет INTOSAI, то есть выбор необходимо сделать из ВОФК Великобритании, Венгрии и Португалии.

Генеральный секретарь EUROSAI указал, что ВОФК Великобритании, в своем письме от 12 февраля 2002 года, выразила готовность взять на себя эти задачи. Генеральный секретарь обратился к Руководящему комитету с просьбой высказаться по этому вопросу, указав, что ВОФК Венгрии, со своей стороны, также изъявила заинтересованность участвовать в работе Группы, которая может быть в будущем учреждена по теме борьбы с хищениями государственного имущества и отмыванием капиталов как возможными источниками финансирования международного терроризма.

Президент ВОФК Португалии г-н Соуза полностью поддержал назначение ВОФК Великобритании в качестве члена упомянутой Рабочей группы и уточнил, что ВОФК Португалии, в рамках INTOSAI, выразила свое согласие включиться в работу Рабочей группы по вопросам независимости высших органов финансового контроля.

Председатель ВОФК Австрии, Генеральный секретарь INTOSAI г-н Фидлер выразил свое удовлетворение кандидатурой ВОФК Великобритании, являющейся авторитетным и уважаемым членом EUROSAI и INTOSAI, и которая сумеет успешно представлять Европу в этой Рабочей группе. ВОФК Австрии, также являющаяся членом этой Рабочей группы, будет обеспечивать связь с

другими европейскими ВОФК и тесное сотрудничество между EUROSAI и этой Рабочей группой INTOSAI. В том, что касается темы отмывания капиталов как возможного источника финансирования международного терроризма, то это тема, по которой нет необходимости пока принимать никакого решения. В настоящее время никакой Рабочей группы по этой теме не существует, проводится только подготовительная работа: ВОФК-членам INTOSAI будет направлена соответствующая анкета. Только когда результаты анкетирования будут проанализированы, можно будет обсуждать возможность создания такой группы. Таким образом, следует подождать с решением этого вопроса и не забегать вперед, так как на сегодняшний момент говорить об этой Рабочей группе еще рано.

Председатель ВОФК Венгрии г-н Ковач выразил свое полное согласие с кандидатурой Великобритании и напомнил, что ВОФК Венгрии в настоящее время загружена подготовкой к следующему Конгрессу INTOSAI. Г-н Ковач выразил свою заинтересованность в работе по теме борьбы с коррупцией, не нарушая при этом установленных процедур.

Председатель ВОФК Великобритании сэр Джон Борн заявил, что для него большая честь представлять EUROSAI в Рабочей группе INTOSAI по стратегическому планированию. С согласия г-на Соузы, что ВОФК Португалии, в свою очередь, будет представлять EUROSAI в Рабочей группе INTOSAI по вопросам независимости ВОФК. Сэр Джон Борн подчеркнул, что участие ВОФК Австрии в Рабочей группе по стратегическому планированию очень важно для EUROSAI, и выразил свое желание работать в тесном сотрудничестве с ВОФК Австрии с целью внести как можно более позитивный вклад в работу этой группы в интересах Европы и от имени всех коллег из EUROSAI.

Президент EUROSAI г-н Ложеро подтвердил, что единственное решение которое необходимо принять в настоящий момент - это назначение члена EUROSAI в Рабочую группу INTOSAI по стратегическому планированию. По остальным темам, г-н Ложеро указал, что ВОФК Португалии обладает всеми возможностями для того, чтобы выполнять свои задачи в



составе Рабочей группы по вопросам независимости ВОФК, и отметил заинтересованность Венгрии в работе по такой теме, как борьба с отмыванием капиталов, хотя, как правильно отметил г-н Фидлер, Руководящий комитет не должен в настоящее время выражать свою позицию по этой теме.

Руководящий комитет принял единогласное решение назначить ВОФК Великобритании в Рабочую группу INTOSAI по стратегическому планированию. Это решение будет доведено до сведения Генерального секретариата INTOSAI.

#### **18. Информация по предложению ВОФК Германии взять на себя организацию VI Конгресса EUROSAI**

Г-н Ложеро уточнил, что этот пункт фигурирует в повестке дня заседания только как чисто информативный, для сведения членов и наблюдателей Руководящего комитета, так как решение о месте проведения VI Конгресса должно быть принято в Москве, в ходе V Конгресса EUROSAI.

Представитель ВОФК Германии г-н Эллес сообщил о готовности *Bundesrechnungshof* организовать в Бонне Конгресс EUROSAI, который должен состояться в 2005 году. Он объяснил, что кандидат, которому предстоит стать новым Председателем ВОФК Германии, не смог присутствовать для того, чтобы лично представить предложение ВОФК Германии в связи с тем, что процедура его назначения еще не завершена. Г-н Эллес сообщил, что он был бы весьма благодарен Руководящему комитету, если бы Комитет поддержал эту инициативу, представляемую участникам заседания в форме видеозаписи.

Президент EUROSAI г-н Ложеро поблагодарил г-на Эллеса за эту полезную и интересную видеопрезентацию, высокое качество которой, по его мнению, свидетельствует о возможностях ВОФК Германии в том, что касается организации Конгресса в 2005 году.

Руководящий комитет принял к сведению предложение ВОФК Германии, которое будет вынесено на обсуждение Конгресса EUROSAI 27-31 мая в Москве.

#### **19. Дата и место проведения следующего заседания Руководящего комитета**

Президент EUROSAI г-н Ложеро напомнил, что XXV заседание Руководящего комитета состоится в Москве непосредственно перед Конгрессом, который открывается 27 мая 2002 года, как это уже предусмотрено ВОФК Российской Федерации. XXVI заседание Руководящего комитета состоится сразу же после Конгресса под председательством г-на Степашина, которому выражается благодарность за организацию этих заседаний.

Представитель ВОФК Российской Федерации г-н Шелюто подтвердил, что Счетная палата Российской Федерации, в рамках подготовки Конгресса, готовит также проведение двух заседаний Руководящего комитета: до и после Конгресса.

#### **20. Разное**

Генеральный секретарь EUROSAI г-н Ньето де Альба предложил членам EUROSAI сообщить в Генеральный секретариат о готовящихся этими ВОФК семинарах и совещаниях для того, чтобы служба Генерального секретаря могла довести эту информацию до всех организаций, входящих в EUROSAI.

Г-н Ложеро указал, что ВОФК, входящие в EUROSAI, могут информировать о своей деятельности в любой удобной для них форме, но Генеральный секретариат и служба Президента EUROSAI являются наиболее адекватными инстанциями для последующего распространения информации, что подтверждается уже проведенными в жизнь инициативами. Члены EUROSAI должны выдвигать свои предложения для того, чтобы обеспечить дальнейшую интенсификацию такого сотрудничества.

Президент EUROSAI г-н Ложеро поблагодарил Председателя ВОФК Дании г-на Отбо, его сотрудников и всех, кто участвовал в подготовке и успешном проведении заседания, после чего он объявил заседание закрытым.



## ПРИЛОЖЕНИЕ I

## СПИСОК УЧАСТНИКОВ

*I. Члены Руководящего комитета***Дания:**

Г-н Хенрик Отбо  
Г-жа Нана Хеннинг  
Г-н Иван Педерсен  
Г-жа Михала Каркауэр

**Испания:**

Г-н Убальдо Ньето де Альба  
Г-н Мануэль Нуньес Перес  
Г-жа Марта Фернандес Пирла  
Г-н Херонимо Эрнандес-Касарес

**Эстония:**

Г-н Юхан Партс

**Российская Федерация:**

Г-н Сергей Степашин  
Г-н Николай Парузин  
Г-н Федор Шелюто  
Г-н Мстислав Афанасьев

**Франция:**

Г-н Франсуа Ложеро  
Г-н Жан-Пьер Бонан  
Г-н Кристоф Перрон  
Г-н Филипп Милья

**Чешская республика:**

Г-н Любомир Воленик  
Г-жа Мари Эизнерова  
Г-н Михаэль Маховски

**Словения:**

Г-н Войко Антон Антончич

**Великобритания:**

Сэр Джон Борн  
Г-н Ричард Мэггз  
Г-н Брюс Бедуэлл  
Г-н Марк Дейвис

*II. Наблюдатели***Австрия:**

Г-н Франц Фидлер  
Г-н Вольфганг Маг Викицки  
Г-н Вильгельм Маг Кельнер

**Венгрия:**

Г-н Арпад Ковач

**Норвегия:**

Г-н Бьярне Морк-Эйдем  
Г-н Пер А. Энгезет

**ИДИ:**

Г-н Магнус Борге  
Г-жа Эльзе Карин Кристенсен

**Португалия:**

Г-н Алфредо Жозе де Соуза  
Г-н Жозе Ф. Тавареш

*III. Приглашенные***Германия:**

Г-н Лукас Эллес  
Г-жа Франциска Шмитц

**Нидерланды:**

Г-жа Саския Стуивелинг  
Г-жа Андреа Коннелл

**Польша:**

Г-н Мирослав Секула  
Г-н Яцек Ежирски  
Г-н Яцек Коласински

## ПРИЛОЖЕНИЕ II

РЕЗОЛЮЦИЯ ПО БЮДЖЕТУ  
ОРГАНИЗАЦИИ

## ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ (1)

Руководящий комитет EUROSAI, на своем последнем заседании в Любляне, состоявшемся 29 марта 2001 года, поручил Комитету по подготовке кадров разработать предложения по эволюции бюджета организации с учетом возможных расходов на учебные мероприятия, а также возможного сокращения расходов на публикации.

Руководящий комитет EUROSAI:

– **Подтверждает** свое мнение о том, что расходы на публикации чрезмерны и поглощают в настоящее время значительную часть бюджета.

– **Положительно оценивает** работу Комитета по подготовке кадров и считает результаты этой работы эффективными и полезными для организации.

– **Подтверждает**, вследствие этого, заинтересованность в продолжении развития и практического проведения в жизнь политики организации в области подготовки кадров.

– **Принимает к сведению** необходимость финансовой поддержки учебных мероприятий в целом и сотрудничества с IDI в частности.

– **Сознает**, что бюджет организации недостаточен для нынешнего уровня расходов и претворения в жизнь политики в области подготовки кадров.

В связи с этим и учитывая разработки и альтернативы Комитета по подготовке кадров (Документы 1 и 2), а также окончательное предложение, представленное Руководящему комитету, принимаются следующие решения:



• В отношении публикаций и, в частности, Журнала EUROSAI, *выпускать его на бумажном носителе только в англоязычной версии, слегка снизив типографское качество издания, а на остальных официальных языках организации публиковать журнал только на веб-странице EUROSAI.*

• В отношении бюджета организации на будущие 3 года, предложить V Конгрессу *увеличить бюджет на пятьдесят процентов по сравнению с прошлым периодом, то есть с 57150 до 84141,7 ЕВРО.*

• В отношении принципов предоставления субсидий, *утвердить нормы и критерии, сформулированные в докладе.*

## V Конгресс ЕВРОСАИ РЕКОМЕНДАЦИИ

### Высшие органы финансового контроля и контроль за исполнением государственного бюджета



18

На V Конгрессе ЕВРОСАИ, состоявшемся в г. Москве 27 - 31 мая 2002 года, обсуждены национальные доклады, сравнительные обзорные материалы и другие документы членов ЕВРОСАИ по теме «Высшие органы финансового контроля и контроль за исполнением государственного бюджета».

Участники Конгресса в рамках данной темы оценили роль высших органов финансового контроля (ВОФК) в ходе подготовки правительствами бюджетных предложений и при их обсуждении в парламентах, детально рассмотрели вопросы текущего и последующего контроля за исполнением государственного бюджета, подробно обсудили проблемы использования информационных технологий в государственном финансовом контроле. Работа Конгресса проводилась по следующим подтемам:

подтема I. «Роль высших органов финансового контроля в ходе подготовки правительством бюджетных предложений и при их обсуждении в парламенте»;

подтема II. «Текущий и последующий контроль за исполнением государственного бюджета»;

подтема III. «Использование средств информационных технологий в контроле за исполнением государственного бюджета».

В соответствии с основной целью ЕВРОСАИ – углублять

взаимопонимание и расширять профессиональное и техническое сотрудничество между членами ЕВРОСАИ;

признавая исключительную важность принципа уважения к правовым нормам, в соответствии с которыми действует каждый ВОФК;

в тех случаях, когда ВОФК имеет необходимые полномочия,

I. Конгресс **полагает:**

1.1. Контрольно-ревизионный опыт ВОФК, знания, накопленные во время проверок исполнения бюджета, создают значительный информационный потенциал, который может использоваться при подготовке и исполнении бюджета.

1.2. Указание целей или результатов в бюджете является дополнительным инструментом управления и контроля и, ориентируя бюджет на конечный результат, предоставляет парламенту более широкие возможности оказывать влияние на бюджет. Взаимосвязь между исходными данными и предполагаемыми результатами становится более очевидной и помогает повысить эффективность и результативность деятельности государственного сектора.

1.3. Как правило, бюджетные ассигнования могут быть превышены только с разрешения парламента или министра финансов и только в исключительных случаях, таких, как непредвиденные и неизбежные



потребности в дополнительных расходах. Такая схема делает бюджет менее гибким. Вместе с тем неограниченная свобода органов исполнительной власти в изменении бюджетных назначений, утвержденных законом, была бы также недопустима, так как она может привести к значительному снижению роли парламента в определении направлений дополнительного расходования бюджетных средств.

1.4. Преобладающая часть расходов годового бюджета уже связана существующими законами и финансовыми обязательствами, что ограничивает возможности парламента принимать решения по бюджетным вопросам. Поэтому важно, чтобы парламента получал консультации и результаты проверок от ВОФК по долгосрочным финансовым обязательствам. Предоставление соответствующих рекомендаций парламента также важно для целей среднесрочного финансового планирования.

1.5. В тех случаях, когда мандат ВОФК включает его участие в подготовке бюджета, это участие, как правило, ограничивается предоставлением взвешенных и четких консультаций, имеющих рекомендательный характер. Как правило, ВОФК не обладает полномочиями по внесению изменений в бюджетные оценки, составленные исполнительной властью. Предложения ВОФК не являются обязательными для исполнения. В то же время необходимо стремиться к тому, чтобы участие ВОФК в бюджетном процессе не угрожало его независимости при последующем контроле исполнения бюджета.

1.6. ВОФК приобретает больше независимости при консультировании парламента, если его бюджетное финансирование находится вне влияния исполнительной власти. ВОФК не требуется законодательно установленных полномочий для того, чтобы консультировать правительство и парламента.

1.7. Отчеты ВОФК об итоговых счетах облегчают работу законодателей и служат основанием для принятия парламента решений. Осуществляя проверку финансовой отчетности об исполнении государственного бюджета, ВОФК должны обеспечить законодателей достоверной информацией о том, в какой степени и

каким образом правительство реализует установки парламента.

1.8. В каждой стране существует намерение применять общепринятую международную практику, адаптированную к национальным особенностям. Это дает возможность ВОФК контролировать использование государственных средств и составление отчетности в соответствии со стандартами ИНТОСАИ – при надлежащей прозрачности.

1.9. Наряду с требованием прозрачности государственного бюджета парламента все чаще выдвигают требование предоставлять им надежную и проверенную информацию по следующим вопросам: сколько средств и на какие цели тратит государство; какова социально-экономическая выгода, результативность и эффективность расходования государственных средств.

1.10. Внедрение ВОФК современных информационных технологий может быть действенным средством поддержки результативного и эффективного контроля при исполнении государственного бюджета.

Проблема применения информационно-технологических инструментов касается не только технологии и способности быть на высоком техническом уровне, но и прежде всего умелого использования имеющихся в этой области достижений для реализации четко определенных конкретных целей контроля. Они должны придавать дополнительную ценность процессу контроля, а также соответствовать современному уровню их развития.

Обеспечение доброжелательного в отношении ВОФК разрешения проблем внедрения информационных технологий со стороны органов законодательной и исполнительной власти способствует созданию эффективного контроля за формированием и исполнением государственного бюджета и является соответствующим норме.

II. С учетом состоявшихся дискуссий Конгресс **рекомендует:**

**В сфере общей организации контроля за бюджетом:**

2.1. Путем взаимодействия с исполнительной властью добиваться полного использования ВОФК предоставленных законодательством



полномочий в целях более глубокой проверки государственного бюджета.

2.2. Взаимодействуя с законодательной и исполнительной властью, работать над созданием эффективной системы государственного финансового контроля, обеспечивающей взаимодействие контрольных органов законодательной и исполнительной власти различных уровней, осуществляющих внешний и внутренний контроль.

#### **В сфере контроля за подготовкой бюджетных предложений:**

2.3. В тех случаях, когда ВОФК участвует как советник в подготовке бюджета, не только предоставляет парламенту результаты контрольно-ревизионной работы ВОФК для контроля за исполнением бюджета, но и консультировать как законодательную, так и исполнительную власть на стадии подготовки бюджета. Чем раньше ВОФК сможет начать консультирование, тем действеннее оно в принципе будет. Проводящий консультации ВОФК должен всегда обращать особое внимание на сохранение своей независимости, в особенности если консультирование происходит на ранней стадии.

2.4. В случае если бюджет ориентирован на затраты, ВОФК должен добиваться структурированности, достаточной для обеспечения необходимой степени прозрачности в целях информирования парламента и для облегчения работы ВОФК по анализу бюджета.

В случае если бюджет ориентирован на результат, ВОФК должен стремиться к тому, чтобы четко указывались конечные цели и запланированные результаты, так как за счет этого более эффективным становится использование государственных средств.

2.5. Обеспечить более ясное понимание в парламенте того, что ВОФК должен быть финансово независимым для того, чтобы играть более активную роль и выполнять функции независимого консультанта парламента.

2.6. В тех странах, где исполнительная власть имеет право вносить изменения в бюджетные ассигнования, предлагать парламенту законодательно устанавливать соответствующие процедуры, правила и пределы для таких изменений, а также включать эти

процедуры в контрольно-ревизионный мандат ВОФК. Полученная благодаря таким возможностям гибкость в исполнении бюджета требует действенной системы внутреннего контроля в органах исполнительной власти.

#### **В сфере контроля за исполнением бюджета:**

2.7. Исполнение государственного бюджета и проверка отчетности об исполнении бюджета нуждаются в стабильной и хорошо развитой правовой базе. Поэтому при проведении проверки итоговых счетов своими рекомендациями и предложениями ВОФК должны способствовать прозрачности использования государственных средств, полномасштабному правовому регулированию, которое может гарантировать условия для контроля, а также уменьшению числа исключительных положений, снижающих уровень финансового доверия. Эта деятельность не угрожает независимости ВОФК от исполнительной власти.

2.8. Помимо требования прозрачности в использовании государственных средств парламента все чаще выдвигают требование предоставлять им надежную и проверенную информацию по следующим вопросам: сколько средств и на какие цели тратит государство во время исполнения бюджета; каковы социально-экономические результаты и эффективность этих расходов. ВОФК предлагается учитывать эти требования при проведении проверки исполнения государственного бюджета. Также ВОФК могут одновременно использовать как финансовые проверки, так и проверки эффективности использования средств при ревизии итоговых счетов. Финансовый контроль и система учета, посредством которой составляются финансовые отчеты, взаимосвязаны. Поэтому ВОФК играют особую роль в консультировании при разработке системы учета в своих странах, в формировании взаимоувязанных стандартов учета и контроля и в профессиональной подготовке контролеров.

2.9. В процессе осуществления контроля за исполнением государственного бюджета ВОФК следует организовать работу таким образом, чтобы



обеспечить экономичное, эффективное, результативное и своевременное проведение надлежащих проверок. Необходимо учитывать работу всех систем внутреннего контроля государственного сектора, их механизмов и видов деятельности, которые ВОФК должен оценивать и поддерживать при помощи имеющихся у него инструментов (например, обмен стандартами, методами, опытом). В то же время эта поддержка в системе бюджетной подотчетности способствует улучшению контроля итоговых счетов при помощи проведения независимых внутренних проверок, что означает укрепление доверия к отчетам и счетам и снижение аудиторского риска.

2.10. Проверка отчета правительства об исполнении государственного бюджета является особенно ответственным мероприятием для каждого ВОФК. При проверке итоговых счетов ВОФК следует подтверждать свое заключение и отчет достоверными и исчерпывающими документами, которые бы придавали парламенту уверенность при принятии решений. На уровне ВОФК такие требования предполагают создание системы качества, что означает последовательное применение общепризнанных методов и стандартов контроля. Этого можно добиться только путем выработки методов и процедур, соответствующих международным стандартам, создания четкой и последовательной иерархической системы документации.

#### **В сфере использования информационных технологий:**

2.11. Добиваться в диалоге с законодательной и исполнительной властью доброжелательного в отношении ВОФК разрешения проблем внедрения информационных технологий, охватывающего вопросы:

2.11.1. обеспечения достаточных правовых полномочий, делающих возможным доступ ко всем данным, необходимым для осуществления контроля за формированием и исполнением государственного бюджета, их инвариантности к форме представления данных (в электронном виде или на бумажных носителях);

2.11.2. создания условий для обеспечения бесплатного доступа к данным как минимум в случаях, когда проверяемая

структура финансируется из государственного бюджета или имеет государственные финансовые преференции;

2.11.3. выработки единых (стандартных) требований к обязательствам по представлению данных в структурах и форматах, воспринимаемых информационной системой ВОФК, и процедур формирования этих требований как существенных факторов доступа к данным. Правовое закрепление такого порядка является одним из способов решения данного вопроса;

2.11.4. регламентации ответственности проверяемых структур за достоверность, полноту и целостность предоставляемых данных. Это крайне необходимо во избежание несоответствующего использования данных и неэффективных действий;

2.11.5. принятия адекватных мер, обеспечивающих безопасность и конфиденциальность информации, к которой производится доступ.

2.12. При возникновении препятствий в вопросах внедрения информационных технологий в контроль за формированием и исполнением бюджета предпринимать соответствующие меры, которые предусматривает мандат ВОФК.

2.13. При принятии решений о характере и степени применения информационных технологий, выбора ИТ-инструментария исходить в том числе из таких факторов, как:

2.13.1. правовая среда и философия контроля, принятая ВОФК, требования парламента к предоставляемой ему информации, потребности широкой общественности;

2.13.2. необходимость обеспечения согласованного («рука об руку») развития ИТ-инструментария, избранного для контроля, а также концепций и методологии аудита;

2.13.3. обеспечение четкого понимания со стороны ВОФК структуры компьютеризированных баз данных проверяемого объекта, определение характера желательных верификаций;

2.13.4. возможность получать пользу от применения совместимых технологических решений и программного обеспечения;

2.13.5. степень готовности проверяемых структур к реализации



информационных технологий при обмене данными с ВОФК;

2.13.6. необходимость обеспечения рентабельности применения ИТ-инструментария;

2.13.7. наличие условий и структур, которые обеспечивали бы достоверность, полноту и целостность представляемых данных и результатов их обработки и анализа.

2.14. Принимать решения по выработке стратегий и выбору средств обучения работе с ИТ-инструментарием исходя из необходимости постоянных и значительных по масштабам инвестиций в людские и технологические ресурсы как ключевого условия для успешного применения ИТ-инструментов в контроле за исполнением бюджета.

## Ревизия информационных систем: миф или реальность

С 29 сентября по 1 октября 2002 года недавно созданная Рабочая группа EUROSАI по информационным технологиям провела свое первое заседание в Гааге<sup>1</sup>. Представители 23 ВОФК Европы собрались для того, наметить поле деятельности и спланировать первые мероприятия Рабочей группы.

Как ни парадоксально, первое заключение, к которому пришли собравшиеся, это что отдельные ревизии информационных систем практически не проводятся. Конечно, нематериальный характер электронных документов и технические аспекты, связанные с работой аппаратных средств создают дополнительные сложности для проведения проверок. Тем не менее, докладчики совпали в том, что “информационного аудита”, как некоей специфической, таинственной, доступной лишь немногим посвященным, “элитарной” разновидности ревизии просто не существует. Напротив, проницаемость автоматизированных систем управления, адекватность их использования, внимание к информационным технологиям должны проверяться в ходе любой ревизии и входить в основу деятельности высших органов финансового контроля. Поэтому, работа по проверке информационных систем должна рассматриваться как самая “обычная” ревизия, в которой информационным системам всегда должно уделяться повышенное внимание.

Тем не менее, этот вывод разделяют далеко не все ВОФК EUROSАI, и далеко не все руководящие работники и ревизоры на индивидуальном уровне. Поэтому Рабочая группа приняла решение не распускаться, а принять вызов времени и разработать инструменты для того, чтобы мир информационных технологий раскрылся перед всеми членами нашей организации.

После этого состоялся визит на контрольные посты управления волнорезами и в центр электронных тренажеров диспетчерской порта Роттердам. Участникам заседания Рабочей группы был также представлен доклад о голландской системе электронной обработки деклараций о доходах. По окончании этой программы, Рабочая группа приняла решение сконцентрировать свою работу на следующих четырех темах:

1. Методика финансовых ревизий международных соглашений и уставов, касающихся информационных технологий.
2. Методика финансовых ревизий информатизированных администраций, электронных контрактов и информационных услуг.
3. Методика финансовых ревизий государственных капиталовложений в аппаратные средства, программное обеспечение и “humanware” (людские ресурсы).

<sup>1</sup> Конгресс EUROSАI, состоявшийся в Москве 31 мая 2002 года, принял решение о создании Рабочей группы по информационным технологиям на основе тех же критериев, что и Рабочая группа EUROSАI по экологическому аудиту. Председателем Рабочей группы по информационным технологиям является Счетная палата Нидерландов.







4. Нарращивание возможностей высших органов финансового контроля по достижению их стратегических целей благодаря использованию информационных технологий (например, в том, что касается внутреннего управления, эффективности контрольных мероприятий и повышения квалификации персонала)

По каждому из этих тем была создана своя подгруппа. Достижения в работе подгрупп будут оцениваться в ходе следующего совещания Рабочей группы в Швейцарии, в начале 2004 года.

Рабочая группа EUROSAI по информационным технологиям будет работать в тесном сотрудничестве с Постоянным комитетом INTOSAI по информационным технологиям.

Ожидается, что в скором времени в других региональных организациях INTOSAI тоже будут созданы подобные рабочие группы. Это не только облегчит доступ к информационным продуктам и инициативам INTOSAI на региональном уровне, но и позволит наладить сотрудничество по горизонтали, между высшими органами финансового контроля различных регионов.

Рабочая группа EUROSAI по информационным технологиям представит отчет о своей работе на следующем Конгрессе EUROSAI в Бонне, в 2005 году. Тем, кто нуждается в более детальной и оперативной информации, рекомендуем посетить веб-сайт рабочей группы: [www.eurosai-it.org](http://www.eurosai-it.org).



## II Евро-американская конференция высших органов финансового контроля

### Картахена-де-Индиас, Колумбия. ОТЕЛЬ «Санта Клара» 10-11 июля 2002 года

### Заключения и рекомендации

#### ТЕМА 1. ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ И БОРЬБА ПРОТИВ КОРРУПЦИИ В ЭПОХУ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

#### ЗАКЛЮЧЕНИЯ

1. Активизация движения теневых капиталов ограничивает политическую и экономическую свободу граждан, способствуя созданию экономических и финансовых групп, стремящихся обеспечить главенство своих интересов над интересами общества и отрицательно воздействующих на демократическое развитие стран.
2. Механизмы внутреннего контроля оказались недостаточными для того, чтобы гарантировать выполнение государственным служащим своего долга перед гражданами в соответствии с нормами добросовестного управления.
3. Высшие органы финансового контроля должны быть хорошо подготовлены и постоянно обновляться, если они хотят сохранить свою действенность. ВОФК должны учитывать рост информированности граждан о деятельности контрольных органов, обеспечивать себе постоянную и убедительную поддержку со стороны парламентов, средств массовой информации и самих граждан во всех аспектах своей деятельности.
4. Системы связи и взаимного обмена информацией между ВОФК в современную эпоху выходят на качественно новый уровень развития благодаря технологическому прогрессу, который должен дополнять обеспечивать рост активности контрольных органов, служа, прежде всего, интересам граждан и общества в целом.
5. Для успеха ревизионной деятельности необходимо задействовать механизмы общественного контроля и способствовать активизации контрольных полномочий самих граждан через различные институты гражданского

общества, привлекая их к сотрудничеству в качестве наблюдателей при проведении контрольных мероприятий в случае заинтересованности этих институтов в теме проверки и их способности внести в нее свой вклад.

6. Недопустимо, чтобы в демократических странах смешанные предприятия или частные агентства, осуществляющие деятельность, финансируемую из государственного бюджета, и ранее находившиеся в руках государственных департаментов и управлений, работавших по бухгалтерским нормам и под контролем ВОФК, ныне оказывались вне сферы контроля высших органов финансового контроля.
7. В мире существует достаточное единодушие по поводу необходимости заключения договоров о сотрудничестве в области финансового контроля, выявления и судебного расследования случаев коррупции, а также в сфере международных государственных подрядов.
8. Вполне очевидно, что любая законная кампания правоохранительных органов в конкретной стране может иметь очень ограниченный эффект, если она не будет основана на согласовании и сотрудничестве между судебными инстанциями и полицией на международном уровне.
9. Глобализация международных отношений способствует расширению горизонтов взаимовыгодного содействия и сотрудничества, что создает новые возможности для выполнения нашими организациями вверенных им функций.
10. Опыт показывает, что контрольные органы должны пользоваться признанием и автономией в рамках международного правового сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией.
11. По мнению ряда стран региона OLACEFS, национальная стратегия



борьбы с коррупцией, как правило, разрабатывается без учета ключевой роли высших органов финансового контроля. Кроме проблем координации и контакта между различными институтами власти, речь также идет о проблемах морального авторитета: часто случается, что государственные чиновники отдают предпочтение тайной стратегии борьбы с коррупцией, в то время как контрольные органы сигнализируют о наличии серьезных нарушений, связанных с коррупцией, в самом Правительстве.

12. Важной задачей ВОФК является продвижение этических и гражданских ценностей, составляющих и укрепляющих культуру добросовестности органов государственного управления и, следовательно, всего общества в целом.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Назрела необходимость заключения широких международных соглашений и принятия необходимых законодательных мер для обеспечения должного содействия между высшими органами финансового контроля в сфере борьбы с правонарушениями. Прежде всего, необходимо обеспечить выполнение статьи XVI о поддержке и содействии Межамериканской конвенции по борьбе с коррупцией и пункты 8 и 9 Декларации ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных торговых сделках, стимулируя экстенсивное применение Международной конвенции по борьбе с взяточничеством Организации по экономическому сотрудничеству и развитию.

2. Необходимо, чтобы часть общества, в особенности, представители частного сектора, приняла на себя обязательство участвовать в мероприятиях, проводимых ради общественного блага, разделяя с государственной администрацией задачи по взаимному контролю.

3. Необходимо внедрить на практике системы сотрудничества для отмены, в конкретной стране и за ее пределами, тайны банковских вкладов государственных чиновников, замешанных в нарушениях, расследуемых контрольными органами, а также для постоянного обмена информацией о международных

сделках, системах внутреннего контроля и выявления мошенничества.

4. Необходимо усилить роль ВОФК в обеспечении политической подотчетности, так как ВОФК – единственный государственный институт, не зависящий от исполнительной власти, который в состоянии оказывать техническую поддержку депутатам парламента для лучшего осуществления ими своих функций политического контроля.

5. Необходимо использовать подготовительные национальные совещания будущей конвенции ООН, организуемые Межправительственной группой экспертов со штаб-квартирой в Вене, для укрепления консенсуса по поводу целесообразности передачи более широких полномочий несудебным органам в борьбе с транснациональной коррупцией.

6. Предлагается создать механизм, который позволил бы, в течение, по меньшей мере, 5 лет, воспретить участие компаний, замешанных в коррупции в одной стране, в государственных конкурсных процедурах других государств, которые подпишут будущую конвенцию ООН по борьбе с коррупцией, а также заключение ими договоров с этими государствами.

## ТЕМА 2. Заключение по докладам, представленным по теме «Высшие органы финансового контроля и международное сотрудничество»

1. Различия в экономическом положении более развитых и менее развитых стран вызывают необходимость перераспределения ресурсов от первых ко вторым по различным каналам международного сотрудничества. Такого рода перераспределение представляет собой серьезный вызов для высших органов финансового контроля и тех и других стран в деле проверки и оценки законности, продуктивности, результативности и реального эффекта от использования перераспределенных ресурсов.

2. Борьба с коррупцией должна быть институционализована через такие международные и межведомственные организации, как EUROSAI и OLACEFS, в смысле поиска взаимодействия между этими организациями во избежание дальнейшего распространения этого



социального зла. Признается ценность интенсивного международного сотрудничества в рамках международных, многосторонних и межведомственных организаций, помимо двустороннего сотрудничества.

3. Альянс EUROSAI – OLACEFS может стать осью в проведении проверок как традиционного профиля (законности и финансовых счетов), так и наиболее современных направлений (продуктивности, результативности, воздействия). При этом ВОФК должны пользоваться следующими двумя основными инструментами:

А) Система процедур взаимодействия и интеграции, обсуждавшаяся на Первой конференции EUROSAI – OLACEFS в Мадриде.

Б) Стандарты финансовых ревизий и внутреннего контроля INTOSAI.

4. Стандарты, разработанные различными рабочими группами INTOSAI (по государственному долгу, бухгалтерской отчетности, защите окружающей среды, контролю программ, электронной обработке данных, приватизации, включая недавно созданную рабочую группу по ревизиям специально для международных операций), должны стать стрелковыми элементами для последовательной и всеобъемлющей координации.

5. Ревизии фондов международных финансовых организаций являются важной основой взаимодействия, базирующегося, прежде всего, на четкой стандартизации уже осуществленных процедур. Также имеют большую важность проведенные ревизии пожертвований, так как в этой области также накоплен ценный для взаимного обмена опыт.

6. IDI является важным инструментом для обеспечения и расширения процессов передачи передовых знаний между ВОФК. В связи с этим работа IDI должна всемерно поддерживаться.

7. Станы, жертвующие средствами на нужды развития, могли бы играть важную роль в повышении продуктивности этой помощи и ее нацеленности на достижение запланированных результатов.

8. Наиболее развитые ВОФК должны понимать важность, которую имеют для контрольных органов, менее развитых и с меньшим опытом работы в контроле за органами государственного управления, соглашения о

сотрудничестве, способствующие передаче новых знаний, приемов и технологий, будь то в ходе курсов повышения квалификации, стажировки государственных служащих, специализированных технических консультаций, или путем установления процедур связи и обмена информацией, либо иных видов взаимодействия.

9. Следует признать успехи, достигнутые в ходе сотрудничества ВОФК некоторых стран в области унификации опыта и ресурсов ради повышения эффективности, чему можно привести следующие примеры:

9.1.1. Плодотворное научное и культурное сотрудничество ВОФК в рамках Сообщества португалоговорящих стран в сфере контроля государственных финансов, составляющее предмет постоянной заботы этих организаций и показывающее, что интеграция высших органов финансового контроля способствует достижению положительных результатов.

9.1.2. Различные мероприятия в рамках сотрудничества 15 стран-членов Европейского Союза под эгидой Контактного комитета, включая сравнительный анализ национальных моделей менеджмента и контроля за использованием структурных фондов ЕС, выполнения принципов конкурентоспособности, провозглашенных ЕС в сфере государственных субсидий, а также развития системы электронной связи между высшими органами финансового контроля.

Все эти мероприятия представляют собой конкретные примеры в пользу взаимодействия и взаимной помощи, осуществляемых через разработку общих целей, задающих направление международного сотрудничества.

10. Поддержка, которую получают ВОФК от международных организаций, преимущественно финансовых, либо от агентств и организаций содействия развитию, не должна ставить под вопрос независимость контрольных органов в контроле за другими проектами, осуществляемыми на средства, выделяемые тем же организациями.

11. ВОФК должны быть примером продуктивности, гласности и ответственности в использовании фондов в форме международных кредитов, в особенности в том, что





касается проектов модернизации контрольных органов.

12. Отмечается тенденция к тому, чтобы не считаться с высшими органами финансового контроля при заключении правительствами соглашений о международном сотрудничестве в борьбе с коррупцией, в связи с чем ВОФК должны принимать упреждающие меры к признанию их роли - роли институтов, играющих важную роль в обеспечении управляемости государств.

### РЕКОМЕНДАЦИИ

А. Укреплять альянс между EUROSAI и OLACEFS, который должен играть главенствующую и продуктивную роль в деле координации деятельности ВОФК на обоих континентах. Обе организации представляют собой важный стратегический плацдарм для сотрудничества в контроле за осуществлением возникающих проектов и за использованием ресурсов предназначенных на цели развития процессов региональной интеграции.

Б. Упреждающими действиями стимулировать министерства иностранных дел стран-членов этих организаций к тому, чтобы высшие органы финансового контроля включались во все двусторонние и многосторонние программы и механизмы борьбы с коррупцией, в частности в будущую конвенцию ООН по этой теме.

В. Создать постоянный комитет или специальные рабочие группы в составе представителей EUROSAI и OLACEFS для анализа и разработки общих или совместных программ согласованного контроля по темам, связанным с использованием фондов международного сотрудничества.

Г. Кроме финансовых ревизий и проверок на законность использования фондов международного сотрудничества, действуя по отдельности и сообща, высшие органы финансового контроля обязаны взять на себя контроль эффективности и продуктивности в использовании этих фондов и их экономического и социального воздействия, согласно национальным законодательствам.

Д. Принять необходимые решения для того, чтобы в ближайшее время разработать программу виртуальных и (или) очных форумов, рабочих столов и

конференций в целях укрепления сотрудничества и взаимной поддержки между ВОФК Латинской Америки и Европы.

Е. Разработать программу взаимодействия ВОФК в сфере конкретных исследований и обмениваться информацией по возможным фактам и коррупции и растраты фондов в международных операциях.

Ж. Предлагается включить в стратегический план INTOSAI конкретный раздел, посвященный контролю за фондами международного сотрудничества.

З. Создать рабочее агентство EUROSAI – OLACEFS для идентификации и продвижения мероприятий, которые могут проводиться при взаимодействии ВОФК Латинской Америки и Европы.

### ТЕМА 3. КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

#### ЗАКЛЮЧЕНИЯ

1. Несмотря на различия в компетенциях и сферах деятельности высших органов финансового контроля Европы, Латинской Америки и стран Карибского бассейна, а также в государственном регулировании и нормативах, регламентирующих работу администрации, общим для всех наших стран является признание природных ресурсов и окружающей среды общественным достоянием и, вследствие этого, включение их в сферу деятельности ВОФК, в задачи которых входит сохранение и обеспечение устойчивого использования этих богатств на благо экономического развития.

2. Трансграничность воздействия на окружающую среду как результат глобализационных процессов, таких как свободный торговый обмен, технологическая революция в телекоммуникациях, деятельность транснациональных корпораций, глобальный финансовый рынок, ставит перед высшими органами финансового контроля новые, более сложные задачи в деле контроля за работой государственной администрации. К примеру, свободный торговый обмен сельскохозяйственной продукцией (как модифицированное генетически, так и



не модифицированной) привносит дополнительный важный элемент в работу ВОФК по контролю за местными условиями производства и поиску оптимальной производственной практики, ввиду того, что такой обмен может способствовать передаче рисков из одной страны в другую.

3. Все страны признают наличие этой проблемы и отмечают ограничения, связанные с отсутствием правовых рамок, которые позволили бы установить ответственность за последствия тех или иных действий за пределами конкретных стран, а также несовершенство экономических механизмов для оценки экологических затрат, вытекающих из экономического развития. В связи с этим сотрудничество между странами, и в частности между ВОФК, представляется важнейшим условием обратимости глобальных процессов деградации окружающей среды.

4. Наши страны подписали большое число международных договоров: «Повестка дня XXI», утвержденная в Рио-де-Жанейро 10 лет назад, достижения которой были проанализированы в Йоганнесбурге, Киотский протокол, Монреальская конференция, MARPOL, Конвенция RAMSAR – вот только некоторые из соглашений, показывающих, что несмотря на все добрые намерения правительств, результаты во многих случаях можно считать недостаточными. Гигантский разрыв между словом и делом продолжает существовать, в том числе, в ряде случаев, по вине вмешательства группировок, защищающих свои особые интересы.

5. Присутствующие ВОФК выражают свою обеспокоенность тем, что при наличии более 150 международных соглашений по защите окружающей среды, пользующихся крупными государственными фондами, результаты большинства из них остаются неизвестными. В связи с этим необходимо срочно разработать общие механизмы, которые позволили бы обеспечить мониторинг и оценку использования этих фондов и достигнутых результатов.

6. Глобальная правовая база (соглашения и договоры) требуют внедрения общепризнанных технических стандартов экологического аудита, а также подписания соглашений о сотрудничестве между ВОФК для мониторинга и оценки выполнения этих

стандартов так, как это принято среди членов EUROSAI и, с недавнего времени, также среди высших органов финансового контроля стран Латинской Америки и Карибского бассейна.

7. Экологический кризис, переживаемый нашей планетой (в особенности, в связи с загрязнением окружающей среды, нарушением озонового слоя, истощением или сокращением запасов воды, утратой генетических ресурсов флоры и фауны), ставит высшие органы финансового контроля перед насущной необходимостью включать в свои программы по контролю за работой государственной администрации вопросы защиты окружающей среды, для чего, работая по отдельности или сообща, некоторые ВОФК разрабатывали соответствующие механизмы и методики, ознакомление с которыми других контрольных органов представляется совершенно необходимым. Такое ознакомление должно осуществляться путем обмена опытом и информацией.

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ

1. EUROSAI и OLACEFS, имеют в своем составе рабочие группы по экологическому контролю, которыми недавно были приняты планы на период 2002-2005 годов. Высшие органы финансового контроля, привлекаемые к реализации этих планов, должны поддерживать эти планы как эффективный механизм обмена информацией и методикой экологического аудита, как инструмент контроля и надзора над использованием общих природных ресурсов, в особенности, в международных гидрографических бассейнах, в вопросах загрязнения морей, защиты влажных зон и т.д.

2. Выполнение рабочих планов позволит составить экспериментальные программы экологического аудита и стандартизировать методику его проведения в целях обеспечения комплексного подхода к проверкам, основанного на использовании различных принципов анализа. Это связано с тем, что политика защиты окружающей среды и экологический менеджмент затрагивает все сферы деятельности государства и даже частного сектора, выпадающего из сферы непосредственного контроля со стороны ВОФК.



## СОБЫТИЯ EUROSАI В 2002 ГОДУ

- XXIV ЗАСЕДАНИЕ РУКОВОДЯЩЕГО КОМИТЕТА EUROSАI  
Копенгаген (Дания), 7 марта 2002 года
- II СОВЕЩАНИЕ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ EUROSАI ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОМУ АУДИТУ  
Париж (Франция), 11 - 12 апреля 2002 года
- ЗАКРЫТИЕ РАБОЧЕГО СТОЛА ПО ОБУЧЕНИЮ ПРЕПОДАВАТЕЛЕЙ В РАМКАХ РЕГИОНАЛЬНОЙ ДОЛГОСРОЧНОЙ ПРОГРАММЫ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ IDI (LRTP)  
Краков (Польша), 25 - 26 апреля 2002 года
- V КОНГРЕСС EUROSАI И XXV И XXVI ЗАСЕДАНИЯ РУКОВОДЯЩЕГО КОМИТЕТА EUROSАI  
Москва (Российская Федерация), 27 - 31 мая 2002 года
- VI СОВЕЩАНИЕ КОМИТЕТА ПО ПОДГОТОВКЕ КАДРОВ  
Мадрид (Испания), 5 июля 2002 года
- II ЕВРО-АМЕРИКАНСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ВОФК EUROSАI - OLACEFS  
Картахена-де-Индиас (Колумбия), 10-12 июля 2002 года.
- II УЧЕБНОЕ МЕРОПРИЯТИЕ  
Будапешт (Венгрия), 18 - 20 сентября 2001 года
- СОВЕЩАНИЕ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ EUROSАI ПО ИНФОРМАЦИОННЫМ ТЕХНОЛОГИЯМ  
Гаага (Нидерланды), 30 сентября 2002 года
- ВТОРОЙ СЕМИНАР ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОМУ АУДИТУ “МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ АУДИТ”  
Голавице (Польша), 2 и 3 октября 2002 года
- ЗАСЕДАНИЕ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ  
Загреб (Хорватия), 11 0 14 ноября 2002г года



## КАЛЕНДАРЬ СОБЫТИЯ EUROSАI НА 2003

- ТРЕТЬЕ УЧЕБНОЕ МЕРОПРИЯТИЕ  
Прага (Чешская республика)  
26-28 мая 2003 года
- КОНФЕРЕНЦИЯ EUROSАI-EURORA  
Копенгаген (Дания)  
5-6 июня 2003 года
- ЗАСЕДАНИЕ КОМИТЕТА EUROSАI ПО ПОДГОТОВКЕ КАДРОВ  
Варшава (Польша)  
23-24 июня 2003 года
- II ЗАСЕДАНИЕ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ EUROSАI ПО ИНФОРМАЦИОННЫМ ТЕХНОЛОГИЯМ  
Берн (Швейцария)  
15 октября 2003 года
- XXVII ЗАСЕДАНИЕ РУКОВОДЯЩЕГО КОМИТЕТА EUROSАI  
Италия  
28 октября 2003 года
- V ВСТРЕЧА КООРДИНАТОРОВ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОМУ АУДИТУ  
Нидерланды  
Декабрь 2003 года
- III СЕМИНАР ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОМУ АУДИТУ: “ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПО ПЕРЕРАБОТКЕ ОТХОДОВ”  
Нидерланды  
Декабрь 2003 года

## НОВОСТИ ЧЛЕНОВ EUROSAI

### 125-летний юбилей Федерального управления финансового контроля Швейцарской конфедерации

Федеральное контрольное управление, предшественник нынешнего Федерального управления финансового контроля, было создано в Швейцарии уже в 1877 году. 12 и 13 сентября 2002 года в честь этой даты были организованы торжества в зале Национального совета. В ходе празднования обсуждалась тема рисков, связанных с информационными технологиями, получившими столь широкое распространение в индустриальных странах, а также важные задачи, стоящие перед контрольными органами Конфедерации.

Нынешняя система финансового контроля в Швейцарской конфедерации была сформирована в силу решения Федеральных палат, принятого в 1902 году. В своих выступлениях некоторые члены парламента требовали неотложного создания Счетной палаты. Тем не менее, подобная структура, похоже, оказалась несовместимой со швейцарским менталитетом, так как Федеральным палатам пришлось бы лишиться своих эксклюзивных полномочий в области финансового контроля. В 1899 году Федеральный совет предложил парламенту создать новую систему, основанную на уже существующих органах. Федеральное контрольное управление, созданное на 25 лет раньше, было преобразовано в Федеральное управление финансового контроля, а временные комиссии, учрежденные для проверки выполнения бюджета и ревизий государственных счетов, превратились в постоянные финансовые комиссии Национального совета и Совета кантонов. Главным же новшеством этой системы было создание в 1902 году общего Финансового комитета для обеих палат, в состав которого вошли по три члена от каждой из двух финансовых комиссий. Задачей Финансового комитета стали финансовые проверки и надзор за финансовой деятельностью всей Конфедерации в целом. Таким образом, нынешний юбилей Федерального управления финансового контроля совпадает и с юбилеем Финансового комитета, которому в этом году исполнилось 100 лет. Что касается Федерального управления финансового

контроля, то оно превратилось с того момента в независимый контрольный орган.

В торжественном заседании и последующих дебатах с большим интересом участвовали многочисленные гости из Швейцарии и других стран, среди которых было немало представителей правительства, парламента, контрольных органов кантонов и руководителей ВОФК Европы.

Директор Федерального управления финансового контроля Курт Грютер объяснил в своем выступлении, как эволюционировали за 125 лет задачи и стратегия Федерального управления. В настоящее время Федеральное управление обладает полной независимостью и автономией, руководствуется в своей деятельности стандартами INTOSAI и в то же время поддерживает прекрасные отношения с Федеральным департаментом (министерством) финансов, Союзным советом (правительством) и парламентом страны.

Председатель Счетной палаты Австрии, г-н Франц Фидлер, в качестве Генерального секретаря INTOSAI поздравил от имени этой организации Федеральное управление финансового контроля Швейцарии с юбилеем. В своем выступлении он подтвердил, что Федеральное управление действует в соответствии с международными стандартами, активно участвуя в работе INTOSAI.

После окончания торжественной части, в ходе конференции, посвященной техническим вопросам, обсуждался насущный для Федерального управления вопрос: границы ответственности Швейцарской конфедерации и риски, связанные с такой ответственностью. Помимо сельскохозяйственных организаций, входящих в компетенцию центральных властей, в настоящее время в ведении Конфедерации оказались также другие разнообразные организации, действующие от имени и за счет Конфедерации по всей стране. Государство передает свои полномочия,





приватизирует отрасли и конкурирует с частным сектором, сохраняя за собой субсидиарную ответственность за деятельность таких предприятий как Федеральные железные дороги (CFF), Почта, Управление воздушным движением (Skyguide) и прочих. Риски Конфедерации - высоки, хотя ее возможности вмешиваться в деятельность этих предприятий ограничены. Должна ли Конфедерация

сохранять за собой ответственность по этим организациям? Если да, то на каких условиях? Какие механизмы воздействия на эти сферы и контроля за ними должны быть у государства в этом случае? С предложениями выступили многочисленные эксперты. Член Европейской счетной палаты г-жа Гедда фон Ведель представила исследование на похожих случаях из международной практики.

## Счетная палата Украины – 5 лет деятельности

Недавно исполнилось 5 лет Счетной палате Украины – конституционному органу, который призван осуществлять контроль за законным, целевым, своевременным и эффективным использованием средств Государственного бюджета Украины.

Деятельность Счетной палаты строится на основе 98-ой статьи Конституции Украины, Бюджетного кодекса Украины и Закона Украины «О Счетной палате», на принципах законности, плановости, объективности, независимости и гласности.

За эти пять лет Счетная палата сумела решить главную задачу, а именно: сформироваться как дееспособный **конституционный орган**, создать основы и разработать новую идеологию публичного, независимого парламентского финансового контроля в Украине. И что, на наш взгляд, главное - обратить внимание общества на порочную систему использования бюджетных средств, сломать стереотип о том, что деньги государственного бюджета – это деньги Правительства и Минфина. Бюджетные средства - это деньги налогоплательщиков, каждого из них.

Особенность деятельности Счетной палаты – анализ и контроль бюджетного процесса через систему экспертно-аналитических и контрольных мероприятий, связанных с оценкой и анализом важнейших макроэкономических и бюджетообразующих показателей доходных и расходных статей госбюджета.

Уже в первый год своей деятельности Счетная палата Украины заявила о себе как о полноправном участнике бюджетного процесса в нашей стране,

органе, стоящем на страже интересов государства, налогоплательщиков.

Результаты деятельности новой институции способствуют не только экономному и оптимальному управлению и использованию государственных финансовых средств, предотвращению растрат и бесхозяйственности, но и обеспечению выполнения государственных программ с наименьшими затратами и наибольшим эффектом.

Проводя экспертизу законопроектов о госбюджете, самих законов о госбюджете, готовя заключения Верховному Совету Украины об использовании средств Государственного бюджета Украины, Счетная палата непосредственно влияет на совершенствование бюджетного процесса.

Правовое поле деятельности Счетной палаты Украины постоянно расширяется, и нас это радует, наша деятельность востребована государством.

За 1997-2001 годы Счетная палата провела около 2 тысяч контрольно-ревизионных, контрольно-аналитических и экспертных мероприятий, проверила около 2,5 тысяч объектов, в т.ч. центральные органы исполнительной и судебной власти, учреждения, ведомства, предприятия и организации различных форм собственности. Проверками установлено нецелевое и неэффективное использование средств Государственного бюджета Украины на несколько миллиардов гривен. К сожалению, подобного рода нарушения стали во многих случаях нормой экономической жизни государства.



Результаты нашей работы свидетельствуют о частой подмене исполнительной властью норм законов о госбюжете подзаконными нормативными актами, тяготении к «ручному» режиму управления средствами Государственного бюджета Украины. И как следствие такого управления – большое количество системных нарушений в бюджетной сфере.

Указывая на нарушения, мы даем ответы на вопросы: целесообразно ли, экономично ли, эффективно ли используются бюджетные средства, вскрываем истинные движущие силы бюджетного процесса в Украине, определяем уровень управленческих решений и их влияние на социально-политический климат в нашей стране.

Следует отметить, что в нашей ежедневной работе наряду с контрольно-ревизионной большое внимание уделяется развитию и совершенствованию аналитической составляющей, что коренным образом отличает нашу деятельность от деятельности других органов государственного финансового контроля в Украине.

В современной Украине нет десятилетиями устоявшегося законодательства. И в этих условиях приоритетом в работе Счетной палаты является поиск «дыр» в законодательстве, через которые «утекают» государственные ресурсы. Это основной стержень нашего контроля за законностью использования государственных средств.

Мы стремимся к определению причин, способствующих различного рода нарушениям, путей их устранения и недопущения в будущем.

Многие из выводов и предложений Счетной палаты брались за основу при устранении недостатков, учитывались в процессе реформирования экономики, при выработке планов выхода из финансово-экономического кризиса.

Здесь уместно вспомнить предложения Счетной палаты по совершенствованию бюджетного законодательства, эффективному расходованию бюджетных средств, прекращению губительной практики взаимозачетов, определению размеров государственного долга Украины и организации управления им.

О наиболее значимых результатах работы Счетной палаты мы регулярно информируем Главу государства, руководство Верховной Рады Украины и украинского Правительства. По результатам проведенных контрольно-ревизионных, контрольно-аналитических и экспертных мероприятий выпускаются информационные бюллетени, распространяемые среди народных депутатов Украины и направляемые в центральные органы исполнительной власти. Мы стремимся к обеспечению максимальной публичности нашей деятельности.

Этим мы помогаем решить главную задачу всех ветвей власти, всего нашего общества, состоящую в том, чтобы ни один случай незаконного, нецелевого, несвоевременного и неэффективного использования бюджетных средств, государственной собственности не оставался безнаказанным.

Пятилетняя деятельность Счетной палаты свидетельствует о повышении интереса к ней со стороны всех ветвей власти и широкой общественности, о росте ее авторитета. Признанием места и роли Счетной палаты в формировании системы государственного финансового контроля является предусмотренное в соответствии с Указом Президента Украины от 25 декабря 2001 года «Об укреплении финансовой дисциплины и предотвращении правонарушений в бюджетной сфере» ее участие в решении важнейших проблем в этой сфере. В частности, в законодательном урегулировании вопросов формирования целостной системы финансового контроля в государстве.

Эффективная организация государственного финансового контроля – проблема многоплановая. И в ее практическое решение вовлечено немало ведомств. У каждого из них – свои полномочия и своя ответственность. Но вместе они должны составлять целостную систему государственного финансового контроля в нашей стране.

Укрепляется и международное признание Счетной палаты – она является полноправным членом международных организаций высших органов государственного финансового контроля: ИНТОСАИ и ЕВРОСАИ, принимает активное участие в их работе. В настоящее время председательствует в Совете руководителей высших органов





Председатель Верховного Совета Украины **Плющ И.С.** и Председатель Счетной палаты Украины **Симоненко В.К.** во время торжественного собрания по случаю 5-летия Счетной палаты Украины.

финансового контроля государственных участников СНГ.

Все вышесказанное – основа, фундамент дальнейшего развития счетной палаты. Для повышения эффективности нашей деятельности в ближайшее время предстоит решить целый ряд важных вопросов.

Наступивший год должен ознаменоваться для Счетной палаты, по крайней мере, мы на это очень надеемся:

– внесением поправок в ст. 98 Конституции Украины, принятием новой редакции Закона Украины «О Счетной палате», Закона Украины «О государственном финансовом контроле»;

- созданием дееспособных территориальных управлений;
- пополнением высококвалифицированными специалистами коллектива Счетной палаты;
- дальнейшим совершенствованием контрольно-ревизионной, контрольно-аналитической и экспертной деятельности;
- началом формирования целостной системы государственного финансового контроля в нашей стране, развитием конструктивного сотрудничества с отечественными и зарубежными органами государственного финансового контроля.



# Европейский Союз

## НОВОСТИ ЕВРОПЕЙСКОЙ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ ЗА 2002 ГОД

### Отчет о работе ЕСП за 2001 год

Председатель Европейской счетной палаты Хуан Мануэль Фабра Вальес представил Отчет о работе палаты на пленарном заседании Европейского парламента в Брюсселе 4 декабря 2002 года. Предварительно, в ноябре состоялась презентация этого отчета Комиссии по бюджетному контролю Европейского парламента, после которой прошла пресс-конференция с участием представителей международной прессы. Г-н Фабра Вальес также представил отчет о деятельности ЕСП Совету ЭКОФИН на его декабрьском заседании.

Как явствует из Отчета ЕСП за 2001 год по вопросам бюджетного контроля, По мнению Счетной палаты ЕС, счета Европейского союза отражали в этом отчетном году реальные доходы и расходы ЕС и его финансовое

положение на 31 декабря 2001 года, за исключением некоторых специфических вопросов, в которых расхождения с реальностью вызваны несовершенством принятой системы бухгалтерского учета, на что Европейская счетная палата указывала уже неоднократно. Комиссия признала недочеты и приступила к осуществлению плана всеохватывающей бухгалтерской реформы, основанной на новом Финансовом регламенте, вступившем в силу с начала 2003 года. Счетная палата ЕС будет внимательно следить за разработкой и внедрением этого плана и информировать о достигнутом. Как и в предыдущие годы, ЕСП ограничилась только положительным заключением о законности и правомочности операций, лежащих в основе обязательств,



34



Председатель ЕСП г-н Фабра Вальес представляет Отчет за 2001 год на пленарном заседании Европейского парламента. Комиссар по вопросам бюджета Мишель Шрейер.



собственных средств и административных расходов ЕС. Положительного заключения о других расходах, составляющих большую часть бюджета, сделано не было ввиду выявленных ошибок, причиной которых являются недостатки в работе систем по управлению общеевропейскими фондами, применяемых в Европейской комиссии и в государствах-членах ЕС.

В том, что касается **аграрных статей расходов**, Счетная палата констатирует, что декларации, обосновывающие выплаты фермерам и другим бенефициарам по сравнению с прошлыми периодами остаются практически столь же неточными. Интегрированная система управления и контроля пока еще не применяется во всех странах ЕС. Не были вовремя внедрены и системы идентификации крупного рогатого скота, применение которых должно было начаться в январе 2000 года. Другие выявленные ошибки связаны с недостатками в применении контрольных мер национальными администрациями стран ЕС (по оливковому маслу и хлопку) и неадекватным выбором применимых методов аграрной политики (в контексте программы развития сельских районов).

Что касается **структурных мероприятий**, выявленные множественные ошибки в декларациях по расходам, представленных странами ЕС, обусловлены слабостью систем контроля. Счетная палата высказала свою обеспокоенность задержкой в применении обязательных контрольных процедур. Не все контрольные органы были работоспособны, не начали проводиться независимые аудиторские проверки операций. Такая ситуация стала результатом двух главных проблем: неопределенность с распределением компетенций между Комиссией и государствами-членами ЕС и сложность применяемого законодательства в вопросах планирования, управления и регистрации.

В сфере **внутренней политики** Европейского союза, исследование транспортной сети ЕС, проведенное Счетной палатой, показало, что выплаты по этой программе были, в целом, законны и правомочны. В отношении мероприятий по Технологическим исследованиям и разработкам пятой рамочной программы, Счетная палата

обнаружила, что затраты были раздуты бенефициарами, в связи с чем возникают сомнения по поводу законности и правомочности выплат, основанных на декларациях затрат. Счетная палата рекомендовала упростить систему компенсации затрат и ввести эффективные санкции.

В области **внешних мероприятий** Счетная палата проанализировала расходы Комиссии на гуманитарную и продовольственную помощь. Выплаты, осуществленные Комиссией в пользу посреднических организаций, ответственных за такую помощь (национальные власти, неправительственные организации, организации ООН) были, в целом, законными и правомочными. Вместе с тем, выявлены ошибки в выплатах, произведенных этими организациями конечным бенефициарам, что указывает на необходимость усиления контрольных и управленческих функций Комиссии. Что касается **Европейских фондов развития**, Счетная палата пришла к заключению о достоверности счетов, и о том, что доходы, обязательства и выплаты, отраженные комиссией были, в целом, законными и правомочными. Вместе с тем, остались не исследованными Счетной палатой доказательства правильности расходования фондов внутри стран-бенефициаров. Здесь были выявлены недочеты в контроле со стороны ЕФР и необходимость лучшего планирования и отслеживания результатов аудиторских проверок. По мнению Счетной палаты, Комиссия продвинулась вперед в реформе своих внешних мероприятий, но необходимо еще больше усилить системы надзора за расходованием средств, в частности в силу процесса деконцентрации, результатом которого станет распределение управленческих компетенций между различными представительствами Европейском комиссии.

В 2001 году **доходы** ЕС превысили его расходы на 15 013 миллионов евро, что составляет 16 % окончательного бюджета Европейского союза. Этот излишек объясняется, главным образом, задержкой в применении структурных мер странами ЕС. Медлительность также характеризовала применение Европейских фондов развития и **механизмов подготовки к вступлению в ЕС**. К примеру, выплаты странам-кандидатам по линии SAPARD достигли



всего 9,2% выделенных средств, а выплаты конечным бенефициарам составили в общей сложности 1 миллион евро, то есть всего 0,1% имеющихся фондов.

2001 год был важным переходным годом в **административной реформе Комиссии**, в частности, в том, что касается финансового управления и контроля. Совет утвердил новый Финансовый регламент, который, хотя и пользуется глобальной поддержкой ЕСП, но в то же время содержит элементы, которые Европейская счетная палата считает неудовлетворительными, как, например, использование годовых периодов исполнения обязательств и продление кредитов. Начальники Генеральных директоратов Комиссии составили первые отчеты о работе и первые годовые декларации. Счетная палата указала, что Комиссия должна усовершенствовать методику составления этих отчетов и деклараций

и повысить четкость ориентирующих инструкций. Палата отметила также, что Комиссия испытывает наибольшие трудности с совершенствованием управления и контроля в тех сферах, в которых она разделяет управленческие функции с государствами-членами ЕС (главным образом, в области аграрных и структурных мероприятий), что может быть связано со сложностью разграничения этих функций.

Кроме Годового отчета за 2002 год Европейская счетная палата опубликовала также семь специальных отчетов, в которых приводятся результаты конкретных финансовых проверок в различных финансовых сферах деятельности ЕС, а так же десять заключений. Все официальные отчеты ЕСП, начиная с даты их публикации, можно найти на веб-сайте Палаты, на 11 языках:  
[http://www.eca.eu.int/EN/reports\\_opinions.htm](http://www.eca.eu.int/EN/reports_opinions.htm).



## Сотрудничество между ВОФК стран ЕС, странами-кандидатами на вступление в ЕС и Европейской счетной палатой

### Семинары по аудиту - Дискуссионный форум для ВОФК стран-кандидатов под эгидой ЕСП и программы SIGMA

В течение 2002 были организованы следующие семинары по обмену опытом:

- Пособия по аудиту и отчеты о выполнении задач: 25 - 27 марта 2002 года, Вильнюс (Литва).
- Стратегия и нормы внешнего аудита в государственном секторе: 23 - 26 июня 2002 года, София (Болгария).
- Методика аудита государственных систем внутреннего финансового контроля: 23 - 25 сентября 2002 года, Братислава (Словацкая республика).
- Контроль качества и гарантии аудита: 22 - 24 октября 2002 года, Гданьск (Польша).

Темы были выбраны на основе опроса заинтересованных ВОФК ввиду их стратегической важности для разработки пособий по проведению аудиторских проверок и для составления

отчетов экспертными группами, созданными по инициативе Связных, по таким темам, как "Аудит систем внутреннего контроля" и "Контроль качества в процессе аудиторской проверки".

Результаты этих семинаров регулярно публиковались программой SIGMA и были представлены руководителям участвовавших ВОФК. С заключениями можно ознакомиться на следующей веб-странице:

<http://www.eca.eu.int/EN/enlargement/index.htm>.

По общему желанию, это интересное и полезное направление сотрудничества будет продолжено в 2003 году. Для этого могут быть выбраны, например, такие темы, как планирование аудита на основе оценки рисков, аудит по методу отбора образцов, аудит информационных систем, использование электронных средств при осуществлении финансовых проверок, управление процессом аудита, проверка правомерности присуждения



Октябрьское заседание рабочей группы в Гданьске с участием г-на Ника Трина (SIGMA), заместителя Председателя Счетной палаты Польши г-на Петра Ковнацки, Председателя Счетной палаты Польши г-на Мирослава Секулы, г-на Колина Мейнарда (ЕСП) и г-на Эдварда Феннеси (ЕСП).



37

государственных подрядов и аудит доходов государственного бюджета.

**Совещание Контактного комитета в Люксембурге 27 - 28 ноября 2002 года**

Председатели ВОФК Европейского союза провели свое 25 ежегодное заседание 27 - 28 ноября 2002 года в Люксембурге под председательством г-на Хуана Мануэля Фабры Вальеса, Председателя Европейской счетной палаты. На совещании были продлены мандаты следующих рабочих групп по согласованию между ВОФК мероприятий по защите финансовых интересов Европейского союза (Докладчик: Счетная палата Италии), по параллельным финансовым проверкам управления структурными фондами (Докладчик: Счетная палата Германии). Рабочая группа по сотрудничеству с высшими органами финансового контроля стран-кандидатов завершила свою работу, и теперь взаимодействие с этими ВОФК будет развиваться обычным путем: через связанных и в рамках самого Контактного комитета.

Впервые Председатели ВОФК 13 стран-кандидатов были приглашены участвовать в части заседаний для обсуждения тем, представляющих общий интерес. Результаты деятельности Рабочей группы по связям между национальными парламентами и ВОФК (Докладчики: Высшая счетная плата Польши и Национальное контрольно-ревизионное управление Мальты) после опубликования программой SIGMA, будут распространяться в органах Европейского союза.

**Совещание Председателей ВОФК стран-кандидатов в Бухаресте 3712 - 14 декабря 2002 года**

Седьмая ежегодная встреча Председателей высших органов финансового контроля Центральной и Восточной Европы, Кипра, Мальты и Турции с участием Европейской счетной палаты прошла в Бухаресте 12 - 14 декабря 2002 года. На официальной части председательствовали руководитель Счетной палаты Румынии г-н Дан Дрозу Сагуна и член ЕСП, ответственный за проверку



Рабочая группа в полном составе. Братислава, сентябрь 2001 года.



38

использования фондов подготовки к вступлению в ЕС по линии Phare г-н Маартен Б. Энгвирда. Председатели 15 ВОФК, представители Европейского парламента и Европейской комиссии, национальные и международные аудиторские организации и Европейская счетная палата приняли решение расширять свое сотрудничество и принять ряд совместных мер для разработки методики повышения оперативной результативности аудиторских проверок.

В своем обращении к председателям ВОФК стран-кандидатов г-н Фабра Вальес заявил:



Председатели ВОФК ЕС и стран-кандидатов в Люксембурге.

“Одно из главных требований Европейского союза состоит в эффективности работы государственной администрации, ее способности управлять расходом и контролировать финансовые ассигнования из общеевропейского бюджета. Все мы вместе должны обеспечить достижение целей этих программ и повышение уровня жизни наших граждан. Это - один из главных вызовов, на которые должны найти ответ страны-кандидаты.

В этой работе высшие органы финансового контроля играют самую существенную роль:

- их отчеты служат основой демократического контроля государственных расходов со стороны Парламентов и способствуют легитимации использования государственных средств;
- их контрольные мероприятия гарантируют использование фондов в соответствии с применимыми нормативами и регламентами;
- их замечания и предложения помогают менеджерам совершенствовать свою деятельность и гарантировать соблюдение принципов эффективного финансового управления.”





Сэр Джон Борн (НКРУ Великобритании), г-н Вольфганг Виклицки (INTOSAI), член ЕВП г-н Маартен Б. Энгвирда, Председатель СП Румынии г-н Дан Дрозу Сагуна, заместитель Председателя СП Румынии г-н Петре Попеанга, Председатель EUROSAI г-н Сергей В. Степашин, представитель Инициативы во имя развития INTOSAI г-н Бьярне Морк-Ейдем.

На открытии Совещания выступили также г-н Сагуна и премьер-министр Румынии г-н Настасе. Член Европейской комиссии доктор Мишель Шрейер передала обращение Европейской комиссии. Затем выступили заместитель Председателя Комиссии по бюджетному контролю Европейского парламента г-н Герберт Бош, было зачитано послание Генерального секретаря INTOSAI доктора Франца Фидлера, а после этого взял слово Председатель EUROSAI г-н Сергей В. Степашин.

Руководители ВОФК договорились о продолжении работы над темой "Пособия по аудиту", в частности над применением результатов проведенных семинаров и публикацией информационного бюллетеня. Рабочая группа по контрольным мероприятиям в рамках аудита (Докладчик: Счетная палата Венгрии) завершила свою работу и будет исследовать новые формы и сферы сотрудничества между Контактным комитетом, Европейской счетной палатой и странами-кандидатами.

Следующее совещание Председателей ВОФК состоится весной 2004 года в Латвии.

Официальные резолюции, принятые на совещании можно найти на веб-сайте ЕСП:

[http://www.eca.eu.int/EN/COMPRESS/VISITESOFF/2002/bucharest\\_121202\\_resol1.htm](http://www.eca.eu.int/EN/COMPRESS/VISITESOFF/2002/bucharest_121202_resol1.htm)

[http://www.eca.eu.int/EN/COMPRESS/VISITESOFF/2002/bucharest\\_121202\\_resol2.htm](http://www.eca.eu.int/EN/COMPRESS/VISITESOFF/2002/bucharest_121202_resol2.htm)

### 25-летие Европейской счетной палаты

Европейская счетная палата отметила свое 25-летие торжественной церемонией в Люксембурге, 27 ноября 2002 года, в которой приняли участие Председатели ВОФК стран Европы, представители евросоюзных институтов, государственного и частного секторов Люксембурга и дипломатического корпуса.

Председатель Комиссии по бюджетному контролю Европейского парламента г-жа Димут Р. Теато указала в своем выступлении, что Европейский союз все чаще становится объектом критических замечаний в вопросах менеджмента и контроля бюджетных расходов, и что институты Союза должны решать эту проблему сообща. Нарушения и факты мошенничества, наносящие ущерб евросоюзному бюджету должны выявляться как можно раньше для того, чтобы быстрее восстановить законность. Г-жа Теато выразила свое удовлетворение сотрудничеством между национальными ВОФК и Европейской счетной палатой и указала на необходимость внедрения новых средств борьбы с трансграничной преступностью, затрагивающей бюджет ЕС, например, путем создания Европейской прокуратуры.

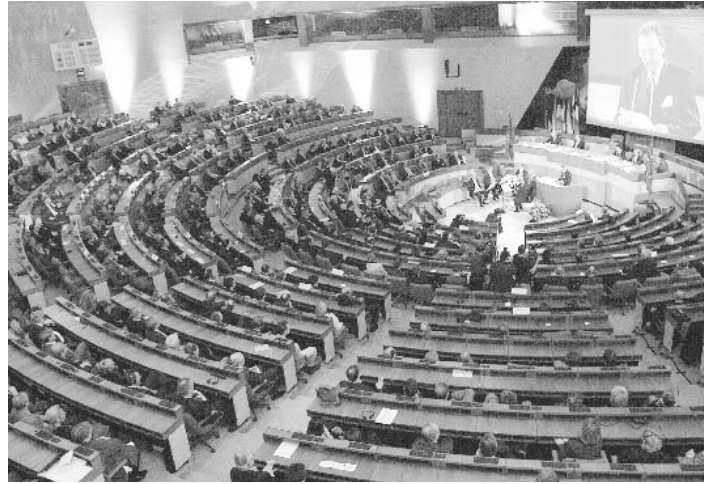
Председатель ЕСП Хуан Мануэль Фабра Вальес упомянул в своем выступлении о задачах, стоящих накануне расширения Европейского союза, которое потребует пересмотра оперативных процедур самой Палаты. Европейской счетной палате предстоит добиться полного понимания структур и процессов, принятых в новых странах-членах ЕС и проанализировать возможности применения



Г-н Фабра Вальес обращается к гостям ЕСП. На трибуне г-жи Теато и Шрейер.



общеввропейских нормативов. Г-н Фабра Вальес указал на важность интенсификации сотрудничества с партнерами Европейской счетной палаты в национальных ВОФК и органах внутреннего аудита Европейской комиссии в виду того, что вступление в ЕС новых стран неизбежно приведет к росту и усложнению расходных статей евросоюзного бюджета. Счетная палата может значительно повысить эффективность своей работы за счет более тесных связей со своими партнерами, что позволит добиться синергетического эффекта благодаря исключению дублирования и недостатков в финансовом контроле фондов ЕС.



Гости юбилейной встречи в ЕСП.



# Республика Азербайджан: становление системы государственного контроля

Фундаментальные изменения, произошедшие в социально-экономической структуре и методах управления Республики Азербайджан в последнее десятилетие XX века, вызвали необходимость модернизировать в целом всю систему финансового контроля страны.

В переходный период, условия авторитарной системы, контролировавшей практически все сферы экономической жизни, и соответствовавшая этой системе структура финансового контроля перестали отвечать быстро меняющимся потребностям государственного сектора и самой социально-политической обстановке в стране. Негативным следствием этого несоответствия стало превращение штрафов и других механизмов финансового контроля в инструмент коррупции, в препятствие, затрудняющее развитие рыночных отношений.

Уже зародившиеся в Республике и быстро развивающиеся новые рыночные экономические отношения требовали изменений в принципах, подходах и приемах финансового контроля государственных органов, создания новой организационной структуры и законодательной базы.

Ограничение финансового регулирования экономики со стороны Государства с целью выполнения требований, предъявляемых к странам с рыночной экономикой, вызвало потребность в строгом контроле за доходами Государства и за эффективностью расходования средств государственного бюджета.

Экономические преобразования привели к необходимости создания существенно новой системы финансового контроля, основанной на единых принципах, единой государственной структуре, организационной и функциональной независимости, подотчетности Парламенту.

Новый орган внешнего финансового контроля Государства не может зависеть от менеджеров государственных фондов и отвечает только перед законом и обществом. Он играет роль главного гаранта выполнения финансового законодательства и финансовой дисциплины и призван содействовать, прежде всего, эффективному формированию и расходованию государственного бюджета и внебюджетных государственных фондов.

Все это обусловило создание Счетной палаты, которая работает на основе принципов объективности, гласности, доверия и законности. Правовой режим Палаты, как высшего органа финансового и бюджетного контроля Государства, определен в соответствующем Органическом законе и Конституции Республики Азербайджан.

Учреждение Счетной палаты Парламентом (Милли-Меджлисом) Республики Азербайджан предусмотрено в статье 92 основного закона страны.

Закон о Счетной палате Республики Азербайджан принят Парламентом 2 июля 1999 года. В силу этого Закона, Счетная палата начинает свою работу с момента назначения ее Председателя, Заместителя председателя и, по меньшей мере, четырех из общего числа семи ревизоров.

Председатель Счетной палаты был назначен Парламентом Республики Азербайджан в июне 2001 года, после чего начался организационный этап.

Прежде всего были подготовлены поправки и добавления к Закону о Счетной палате, расширяющие поле деятельности Палаты и ее полномочия по контролю внебюджетных фондов, а

*Экономические преобразования привели к необходимости создания существенно новой системы финансового контроля, основанной на единых принципах, единой государственной структуре, организационной и функциональной независимости, подотчетности Парламенту.*

*Учреждение Счетной палаты Парламентом (Милли-Меджлисом) Республики Азербайджан предусмотрено в статье 92 основного закона страны.*



также по контролю управления, правового регулирования и приватизации государственного имущества, плюс улучшение материально-технического обеспечения служащих Счетной палаты и гарантии их правовой защиты.

Эти поправки и добавления были утверждены Парламентом в декабре 2001 года. Заместитель Председателя и четыре ревизора Палаты были назначены одновременно, что облегчило проведение заседаний Палаты с первого момента и принятие ею взвешенных коллегиальных решений.

Согласно Закону о Счетной палате, одним из документов, организующих и регулирующих деятельность Счетной палаты, является ее Внутренний устав. Этот Внутренний устав, разработанный самой Палатой, был утвержден Парламентом в марте 2002 года и в настоящее время имеет статус закона.

Нынешняя организационная структура Счетной палаты Республики Азербайджан (см. схему) имеет временный характер и рассчитана на период, в течение которого Счетная палата должна будет взять на себя все функции, присущие высшему органу финансового контроля. В 2003 году, после введения новой организационной структуры Палаты, будет принята норматива, касающаяся ее роли в бюджетном процессе и в удовлетворении растущих требований населения к качеству государственных услуг.

Закон о Счетной палате вверяет этому органу следующие функции:

- Формулировать мнение о проекте государственного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов (организаций).
- Осуществлять надзор за объемом, структурой и своевременным и надлежащим исполнением доходных и расходных статей государственного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов (организаций).
- Формулировать мнение о ежегодном отчете об исполнении государственного бюджета и о проектах соответствующих бюджетных законов.
- Определять, осуществляется ли бюджетное финансирование так, как это предусмотрено в законе о государственном бюджете; готовить и направлять в Парламент предложения

по преодолению выявленных отклонений и по усовершенствованию бюджетного процесса в целом.

- Ежеквартально информировать Парламент о ходе исполнения доходных и расходных статей государственного бюджета.

- Осуществлять надзор за управлением государственным имуществом, изданием приказов, касающихся такого имущества, и поступлением в бюджет фондов, полученных в результате приватизации.

- По поручению Парламента и его Постоянных комитетов, готовить экспертные финансовые заключения по проектам законов и подлежащих ратификации Парламентом международных соглашений, связанных с государственным бюджетом и государственными внебюджетными фондами (организациями).

- Информировать Парламент о результатах проверок на соответствие поступлений в казну и использования государственных средств целям, установленным в принятом законе о государственном бюджете.

- Истребовать и анализировать информацию, предоставляемую Национальным банком и другими уполномоченными кредитными учреждениями, о состоянии банковских счетов государственного бюджета и государственных внебюджетных фондов и (организаций), и вносить по этим вопросам предложения в Парламент.

- Информировать Парламент о нарушениях законодательства, выявленных в ходе надзора.

- Работать в тесном сотрудничестве с другими органами государственного надзора.

В настоящее время полномочий у Счетной палаты достаточно для осуществления контроля бюджетного процесса, управления государственным имуществом и издания приказов, связанных с таким имуществом, поступления средств, полученных от приватизации и адекватного использования государственных фондов, ассигнуемых организациям и мэриям.

В 2002 году, основываясь на поставленных задачах и уже выявленных нарушениях, Счетная палата приступила к работе в следующих направлениях:

*Закон о Счетной палате Республики Азербайджан принят Парламентом 2 июля 1999 года.*

*Согласно Закону о Счетной палате, одним из документов, организующих и регулирующих деятельность Счетной палаты, является ее Внутренний устав.*





- поддержка мероприятий, связанных с регулированием, методикой, получением и обработкой информации;
- финансовый контроль исполнения государственного бюджета и проведение экспертных исследований;
- установление международных контактов.

Основными функциями Палаты является бюджетный контроль и экспертные исследования, в которых заложена основная ценность этого органа. Осуществление этих функций требует постоянного методологического анализа механизмов (средств и методов) организации и выполнения задач. В соответствии с Внутренним уставом, базирующимся на законодательстве Республики Азербайджан и в духе требований INTOSAI, выдвигаемых к высшим органам финансового контроля, а также основываясь на опыте ВОФК других стран, Счетная палата Азербайджана разработала следующие нормативы и методические пособия:

- формы основной информации, подаваемой Счетной палате государственными организациями, заявки и презентационные формы по типу организаций;
- нормативы приказов о проведении ревизий, издаваемых Счетной палатой;
- инструкции по редактированию и представлению заключений, предложений, информационных докладов и отчетов по результатам финансово-бюджетных ревизий, проводимых Счетной палатой;
- временная инструкция по структуре, содержанию, подготовке, рассмотрению и составлению заключения по проекту государственного бюджета на следующий год;
- программа аналитической деятельности по определению законности проектов государственного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, наличия и содержания норм и методологической базы формирования бюджетов;
- инструкция по привлечению представителей властей, контрольных органов, независимых аудиторов, внутренних и внешних экспертов к сотрудничеству со Счетной палатой в необходимых случаях;

- инструкция по рассмотрению жалоб, отзывов и информации, направляемых в Счетную палату организациями и частными лицами.

Помимо перечисленных выше, на заседаниях Комитета Счетной палаты были приняты и другие нормативы и методологические документы.

На основе информации, полученной в надлежащей форме, а также отчетов и сведений, поступивших по результатам исследований, проведенных руководителями ряда организаций была сформирована исходная база данных Счетной палаты. Палата также провела экспертно-аналитическую работу по квартальным счетам, отражавшим исполнение закона о государственном бюджете на 2002 год. Результаты этой работы были затем направлены в Милли-Меджлис (Парламент) Республики.

С 1 января 2003 года вошел в силу новый Закон о бюджетной системе Республики Азербайджан - первый в стране закон, непосредственно регулирующий бюджетную систему и весь бюджетный процесс. Этот закон подтверждает контрольные функции Счетной палаты в том, что касается исполнения государственного бюджета, проведения проверок по доходным и расходным статьям бюджета. Закон также устанавливает порядок обнародования отчетов об исполнении бюджета, а также порядок утверждения законов, вносящих поправки в уже принятый бюджет. При подготовке Закона о бюджетной системе Парламент учел предложения по совершенствованию бюджетного процесса, внесенные самой Счетной палатой. Палата также направила свои рекомендации к проекту Бюджетного кодекса Республики, в котором предполагается зафиксировать новую классификацию доходных и расходных статей.

В октябре прошлого года, Парламент передал в Счетную палату проект государственного бюджета на 2003 год, а также разработки по социально-экономическому развитию Республики Азербайджан и ряд других документов, связанных с бюджетом. Палата составила свое первое Заключение по проекту бюджета. Это заключение было одобрено Пленумом Счетной палаты и передано в Парламент. Парламент положительно воспринял Заключение и доклад Председателя Счетной палаты г-на Н. Насруллаева. В

*Основными функциями Палаты является бюджетный контроль и экспертные исследования.*

*С 1 января 2003 года вошел в силу новый Закон о бюджетной системе Республики Азербайджан.*



*При подготовке Закона о бюджетной системе Парламент учел предложения по совершенствованию бюджетного процесса, внесенные самой Счетной палатой.*

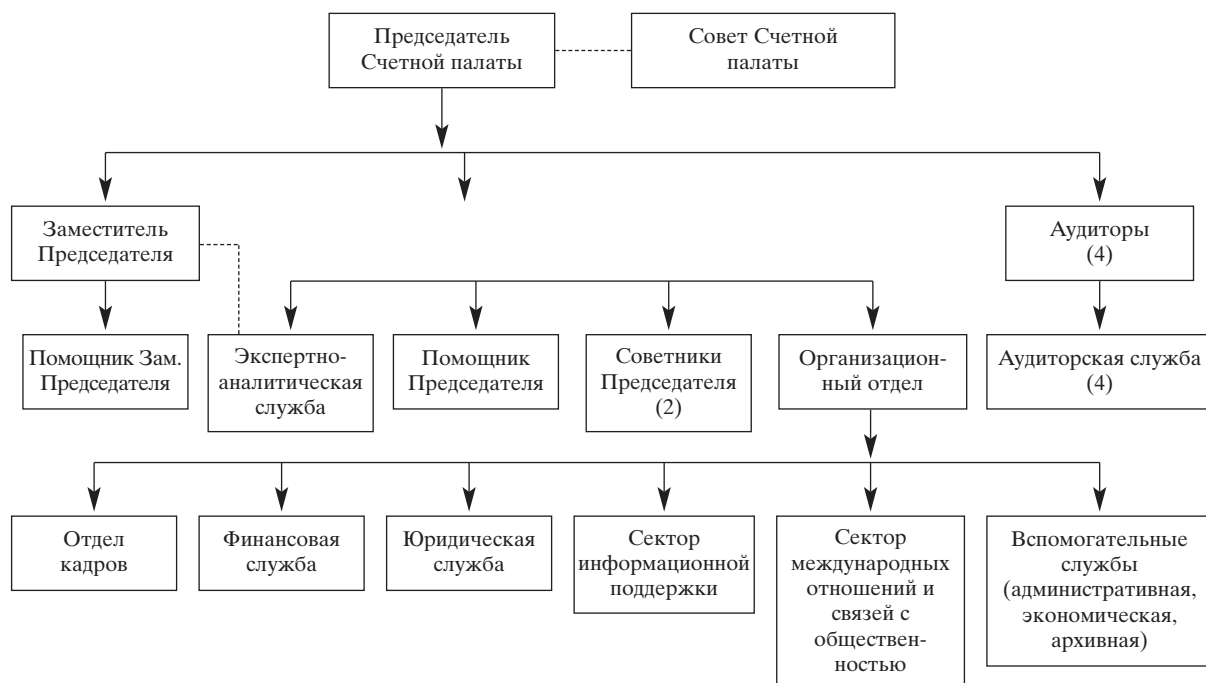
прессе были опубликованы положительные отзывы. Представители властей, ответственные за выполнение рекомендаций, с большим вниманием отнеслись к первым результатам деятельности Счетной палаты.

В 2002 году членов Счетной палаты регулярно приглашали участвовать в заседаниях соответствующих комиссий Парламента Республики Азербайджан, на которых обсуждались проекты и прочие документы по бюджету, налогам, сборам, акцизам и страхованию, а также подлежавшие ратификации Парламентом международные соглашения.

Внешние связи Счетной палаты Республики Азербайджан и ее прямые

двусторонние и многосторонние контакты динамично развиваются благодаря участию Палаты в международных мероприятиях. В апреле 2002 года мы вступили в EUROSАI, в мае - в ASOSAI, в июне - в ECOSAI. В настоящее время Счетная палата Республики Азербайджан входит также в Комитет Председателей ВОФК стран СНГ. Палата регулярно участвует в конгрессах и конференциях, направляет своих представителей на симпозиумы и семинары, которые проводятся этими организациями. До создания Счетной палаты, в ряде международных организаций Республики Азербайджан представляла Ревизионная палата.

#### Временная организационная структура Счетной палаты Республики Азербайджан



# Роль ВОФК в совершенствовании системы государственного управления<sup>1</sup>



Г-н Альфредо Жозе де Соуза  
Советник-председатель Счетной палаты Португалии

Пользуясь данной ему властью *ius imperii*, Государство требует от всех граждан участия в удовлетворении коллективных потребностей. В результате граждане теряют часть своих доходов, или своего имущества, во имя общего блага. Таков долг граждан по отношению к обществу: вносить свою лепту в дело удовлетворения коллективных потребностей. Это осуществляется, в основном, посредством выплаты налогов. Вместе с тем, граждане должны иметь гарантию того, что фонды, которые изымаются у них в приказном порядке, используются достаточно умело и эффективно и реально удовлетворяют коллективные потребности. Такую гарантию могут предоставить гражданам высшие органы финансового контроля.

## 1. Введение

Высший орган финансового контроля - один из ключевых элементов любой демократической системы.

Решая задачи по удовлетворению коллективных потребностей населения, Государство расходует средства, которые должны возмещаться за счет определенных доходов.

Пользуясь данной ему властью *ius imperii*, Государство требует от всех граждан участия в удовлетворении коллективных потребностей. В результате граждане теряют часть своих доходов, или своего имущества, во имя общего блага.

Таков долг граждан по отношению к обществу: вносить свою лепту в дело удовлетворения коллективных потребностей. Это осуществляется, в основном, посредством выплаты налогов.

Вместе с тем, граждане должны иметь гарантию того, что фонды, которые изымаются у них в приказном порядке, используются достаточно умело и эффективно и реально удовлетворяют

коллективные потребности. Такую гарантию могут предоставить гражданам высшие органы финансового контроля, если, конечно, они обладают для этого необходимыми компетенциями.

Из этого вытекает, что ВОФК является одновременно источником открытой информации и гарантом прав и законных ожиданий граждан во всех вопросах, связанных с управлением государственными фондами.

Что касается политического контроля за управлением этими фондами, то такой контроль отводится в Парламенту, как высшему представительному собранию страны.

Вполне очевидно, что Парламент и ВОФК должны поддерживать тесные контакты, без которых невозможно выполнение ими своих задач. Причем мы говорим о задачах во множественном числе, потому что их задачи отличаются друг от друга. Каждый государственный орган, как и каждый госслужащий, призваны служить народу, которому, в конечном



*ВОФК является одновременно источником открытой информации и гарантом прав и законных ожиданий граждан во всех вопросах, связанных с управлением государственным и фондами.*

*Что касается политического контроля за управлением этими фондами, то такой контроль отводится в Парламенту.*

<sup>1</sup> Текст настоящего доклада был впервые представлен на I Генеральной ассамблее ВОФК Сообщества португальскоязычных стран в ноябре 2002 года в Луанде. Доклад подготовлен совместно с Департаментом исследования и планирования.

итоге, принадлежит вся власть в демократическом государстве.

Без эффективного контроля администрации на всех ее уровнях настоящая демократия существовать не может.

## 2. Особенности текущего момента

В последние годы, в Португалии, как и в других странах Европейского валютного союза, контроль за расходами Государства стал главным приоритетом.

Интеграция стран Европейского сообщества в Валютный союз и переход на единую денежную единицу привели к необходимости заключения *пакта о стабильности и росте*, который должен гарантировать сбалансированность еврорвалюты.

Чтобы выполнить требования этого пакта, под страхом серьезных экономических санкций, государства-участники должны принимать меры, направленные на сокращение дефицита государственного бюджета для достижения полного баланса к 2004 году.

В целом для финансирования проектов капиталовложений, рассчитанных на несколько лет, все страны зоны евро прибегали и продолжают прибегать к механизмам так называемой бюджетной и финансовой инженерии, таким как проектное финансирование (*projects finance*) или лизинг (*leasing*), ибо осуществление таких проектов только за счет расходных статей годовых бюджетов не представляется возможным.

Точно также, распространилась практика создания государственных органов, регулируемых частным правом, а также использование таких методов, лишь как частичное отражение расходов в бюджете.

Эффективность системы управления государством привлекает к себе все большее внимание португальских властей и составляет один из приоритетов в работе Европейского союза.

Система управления основывается на целом комплексе стандартов, процедур

и методов, определяющих качество, результативность и эффективность управленческой деятельности<sup>2</sup>.

*Эффективная система управления* предполагает гласное и ответственное управление людскими, природными, экономическими и финансовыми ресурсами и преследует цель сбалансированного развития. В этой работе существенную и незаменимую роль играют высшие органы финансового контроля.

## 3. Счетная палата Португалии и контроль за финансовым управлением

Статья 1 Закона об организации и методах работы Счетной палаты Португалии (L.O.P.T.C.) гласит: "Счетная палата осуществляет проверку законности и правомерности расходов и доходов Государства, производит оценку финансового управления и привлекает к ответственности за финансовые нарушения".

Оценку финансового управления, и не только его формальной законности, нельзя путать с субъективной оценкой политической доктрины, которой придерживаются лица, отвечающие за расходы Государства.

Политический выбор, то есть, по сути, цели, намеченные тем или иным руководством, не может быть объектом оценки по результатам ревизий, проводимых Счетной палатой.

Под беспристрастным контролем Палаты находятся только сами финансовые средства и результаты их использования, причем с чисто технической точки зрения, основанной на проверке экономичности, результативности и эффективности действий администрации.

Вместе с тем, вклад Счетной палаты в работу по совершенствованию системы государственного управления зависит от установления Палатой тесных контактов с органами внутреннего контроля, Парламентом и общественностью.

*Без эффективного контроля администрации на всех ее уровнях настоящая демократия существовать не может.*

*Оценку финансового управления, и не только его формальной законности, нельзя путать с субъективной оценкой политической доктрины, которой придерживаются лица, отвечающие за расходы Государства.*



<sup>2</sup> КОМИССИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СООБЩЕСТВ, *Система управления: Белая книга*, Брюссель, 2001, стр. 5, примечание 1.



### 3.1. Отношения с органами внутреннего контроля

Органы внутреннего контроля осуществляют надзор, мониторинг и оценку управления. Они предоставляют менеджерам информацию, которая помогает им преодолевать недостатки, избегать ошибок и совершенствовать управленческие процессы. Благодаря этому механизму должны достигаться желаемые показатели по экономичности, эффективности и результативности управления.

Деятельность высших органов финансового контроля должны влиять на систему (или системы) внутреннего контроля государственных администраций, в особенности в том, что касается их адаптируемости и надежности, способствуя тому, чтобы эти органы играли активную роль во общенациональной системе финансового контроля.

Счетная палата Португалии уполномочена производить оценку организации, работы и надежности органов внутреннего контроля. Председателю Счетной палаты вменяется в обязанность обеспечивать взаимный обмен и согласование критериев и конкретных действий всех органов финансового контроля страны.

### 3.2. Связи с Парламентом

Высший орган финансового контроля не может влиять на эффективность системы управления государством кроме как через Парламент страны.

Именно Парламент, утверждающий доходные и расходные статьи бюджета, осуществляет решающий контроль за финансовой деятельностью администрации, расходующей бюджетные средства.

Таковы представительские функции Парламента, действующего от имени граждан и от их имени утверждающего годовые государственные бюджеты и рассматривающего финансовые результаты деятельности Правительства.

На этом этапе большое значение приобретают связи Парламента с высшим органом финансового контроля. В случае Португалии, замечания и рекомендации Счетной палаты по результатам оперативных ревизий и проверки государственных счетов могут быть претворены в жизнь только в том случае, если они будут утверждены Парламентом.

В этой работе особое место принадлежит проверкам государственных счетов.

Согласно статье 162 Конституции Португальской республики, Парламент, как орган, представляющий всех граждан Португалии, обязан *следить за выполнением требований Конституции и осуществлять политический контроль* за деятельностью Правительства и администрации.

Как политический и законодательный орган, Парламент, тем не менее, не обладает необходимой технической базой для детального и эффективного контроля за ходом исполнения государственного бюджета.

Эта функция передана независимому профессиональному органу - Счетной палате, которая должна сотрудничать с Парламентом, помогая ему выполнять задачи политического контроля.

Здесь особое значение приобретает составленное Счетной палатой Португалии *Заключение по государственному счету*.

Через это Заключение Счетная палата выражает свое мнение о законности и правомерности тех или иных действий с точки зрения финансов. Палата может высказываться по таким показателям, как экономичность, результативность и эффективность управления, а также о надежности систем внутреннего контроля соответствующих органов<sup>3</sup>.

Счетная палата может также формулировать рекомендации, направляемые Парламенту или Правительству и преследующие цель усовершенствования системы государственного финансового управления<sup>4</sup>. В случае выявления фактов, которые могут послужить основанием для привлечения к финансовой ответственности, Парламент должен принять решение о

*Высший орган финансового контроля не может влиять на эффективность системы управления государством кроме как через Парламент страны.*



<sup>3</sup> Ст. 41, параграф 2, LOPTC.

<sup>4</sup> Ст. 41, параграф 3, LOPTC.

передаче Заключения в Прокуратуру для возбуждения возможного разбирательства и привлечения виновных к ответственности<sup>5</sup>.

Так сложилось, что пристальное внимание Парламента, как правило, бывает сосредоточено на обсуждении и утверждении государственного бюджета, а Заключению по государственным счетам, составленному Счетной палатой, должного внимания не уделяется. При нынешних обстоятельствах это совершенно недопустимо.

Такое положение прежде всего негативно сказывается на гласности бюджетного процесса, который все больше контролируется Правительством, что связано, с одной стороны, с растущим недоверием к экономическим прогнозам, а с другой - с недоверием к Проекту государственного бюджета, не отражающего реальных расходов Государства.

Парламенту следовало бы концентрироваться не столько на обсуждении проектов государственного бюджета, сколько на контроле и оценке его исполнения, анализируя и оценивая результаты применения тех или иных бюджетных стратегий.

Как уже было указано, действенность замечаний и рекомендаций Счетной палатой полностью зависит от Парламента.

Помимо этого, в Португалии, высший орган финансового контроля может также внести вклад в совершенствование системы государственного управления посредством анализа и разработки заключений по проектам экономических законов, для чего необходим запрос со стороны Правительства или Парламента.

### 3.3. Связи с общественностью

Не следует забывать о важной информативной и обучающей роли ВОФК.

Граждане страны должны знать, о том, как используются государственные средства в тот или иной отчетный период.

Особенно важно, чтобы граждане получали достаточную информацию для

того, чтобы контролировать деятельность Государства. Так называемый общественный, "рассеянный" или политический контроль (в широком смысле этого слова), осуществляется, в основном, посредством избирательного права.

Суть в том, что выборы можно считать действительно свободными только тогда, когда у избирателей есть доступ к достаточной и правдивой информации. Если такого доступа нет, выборы будут чисто формальными.

В деле установления и поддержания связей ВОФК с гражданами страны не последнее слово принадлежит средствам массовой информации.

Высшие органы финансового контроля должны установить прочные контакты со средствами массовой информации, основанные на взаимном уважении. Только такие отношения могут обеспечить донесение всей необходимой информации до широкой общественности и выполнение задачи по просвещению населения.

При демократии такие отношения должны быть естественными. Скрытие от граждан информации о том, как расходуются их средства, несовместимо с демократическими принципами.

## 4. Мнение INTOSAI о роли ВОФК в повышении эффективности системы государственного управления

Делегаты XVI Конгресса INTOSAI, состоявшегося в Уругвае в 1998 году, пришли к единогласному заключению о том, что ВОФК играют важную роль в повышении эффективности государственного финансового управления.

На Конгрессе были представлены доклады Постоянных комитетов и Рабочих групп INTOSAI по вопросам, связанным с совершенствованием систем государственного управления и ролью ВОФК в этом процессе.

Анализ представленных докладов привел к обсуждению различных аспектов деятельности ВОФК:

- Роль ВОФК как организации, входящей в государственный сектор.
- Стандарты и принципы в деятельности ревизоров.

*Граждане страны должны знать, о том, как используются государственные средства в тот или иной отчетный период.*

*Делегаты XVI Конгресса INTOSAI, состоявшегося в Уругвае в 1998 году, пришли к единогласному заключению о том, что ВОФК играют важную роль в повышении эффективности государственного финансового управления.*



<sup>5</sup> Ст. 5, параграфы 3, 57 и 58, LOPTC.

- Определение стандартов качества финансовых проверок.

- Внедрение стандартов, норм и приемов работы.

Что касается первого пункта, делегаты отметили, что, стимулируя более четкое управление финансовыми средствами, а также гласность и ответственность в государственном секторе, высшие органы финансового контроля содействуют более эффективной работе этого сектора и всему демократическому процессу в целом. Действия ВОФК способствуют более надежной защите от различных форм мошенничества и коррупции, а также формированию этических норм в государственной администрации.

С другой стороны, было признано, что ВОФК могут эффективно работать по усовершенствованию системы государственного управления только в том случае, если они будут независимы и наделены необходимыми материальными средствами и полномочиями.

Что касается стандартов и принципов работы ревизоров, делегаты Конгресса отметили, что ревизоры ВОФК в своей профессиональной деятельности должны служить образцом неукоснительного выполнения высоких этических норм, установленных для всех государственных служащих.

В этом смысле говорилось о необходимости внедрения высшими органами финансового контроля Этического кодекса, основанного на основных принципах, разделяемых всеми странами, и определяющего такие понятия, как добросовестность и этичность.

В свою очередь, стандарты качества финансовых проверок должны разрабатываться с учетом изменений, происходящих в контрольных органах. Постоянная актуализация этих стандартов необходима для того, чтобы мероприятия ВОФК сохраняли свою эффективность несмотря на перемены.

Делегаты Конгресса пришли к выводу о том, что высокие стандарты качества являются важными инструментами в борьбе против мошенничества и коррупции.

Наконец, на Конгрессе также обсуждались методы внедрения в практику стандартов, методики и приемов с акцентом на практические результаты (*outputs*), достигнутые

Постоянными комитетами и Рабочими группами INTOSAI.

По этой теме было признано необходимым публиковать разрабатываемые нормативы и директивы, активно собирать и распространять полезную информацию, проводить исследования по техническим и методологическим вопросам и т.д.

## 5. Выводы и рекомендации

Высшие органы финансового контроля содействуют повышению эффективности государственного управления всем комплексом своих мероприятий и на всех уровнях государственной администрации.

Эта работа включает в себя проведение и распространение результатов технических исследований и применение эффективных контрольных мероприятий в виде различного рода ревизий, результаты которых помогают разрабатывать действия исправительного, обучающего, консультационного и информационного характера, а также привлекать к финансовой ответственности в том случае, если ВОФК наделены такими полномочиями.

Успешное выполнение этих задач требует глубоких технических знаний, гарантий независимости ВОФК и тесного сотрудничества с прочими органами, осуществляющими разного рода контроль, будь то внутренний, политический или общественный.

Таким образом, для того, чтобы иметь возможность существенно содействовать усовершенствованию системы государственного управления, от ВОФК требуется:

- контролировать эффективность финансового управления, а не только законность и правомерность государственных доходов и расходов;
- тесно сотрудничать с контрольными органами, существующими в государстве;
- поддерживать особо тесные контакты с Парламентом, в частности путем создания в Парламенте специализированной комиссии или, по меньшей мере, подкомиссии, для постоянных совещаний с ВОФК по вопросам, связанным с надзором за исполнением бюджета и разработкой, на этом основании, рекомендаций и

*Высшие органы финансового контроля содействуют повышению эффективности государственного управления всем комплексом своих мероприятий и на всех уровнях государственной администрации.*



замечаний высшего органа финансового контроля;

- в любом случае, сохранять свою независимость;
- принимать меры к внедрению в самой организации лучших образцов контрольной практики и высоких этических стандартов, которые служили бы примером для всего государственного сектора;

- проводить и распространять исследования в области финансов и активно сотрудничать в разработке экономических законопроектов, если это допускает правовая система страны;
- стараться убедить правительства и парламенты в преимуществах обмена информацией между государственными организациями во имя более эффективного управления Государством.

## *Роль Счетной палаты Украины в процессе формирования проекта Государственного бюджета Украины*

Симоненко В.К.

Председатель Счетной палаты Украины

Счетная палата Украины - единственный независимый конституционный орган государственного финансового контроля, который образован законодательной властью и подотчетен ей. Это обстоятельство в значительной степени определяет ее функции по осуществлению контроля и обязывает в соответствии с действующим законодательством осуществлять анализ всех стадий бюджетного процесса. Такого рода деятельность обеспечивает, по сути, обратную связь между Правительством, с одной стороны, Парламентом, Президентом и гражданами Украины – с другой.

Счетная палата Украины - единственный независимый конституционный орган государственного финансового контроля, который образован законодательной властью и подотчетен ей. Это обстоятельство в значительной степени определяет ее функции по осуществлению контроля и обязывает в соответствии с действующим законодательством осуществлять анализ всех стадий бюджетного процесса. Такого рода деятельность обеспечивает, по сути, обратную связь между Правительством, с одной стороны, Парламентом, Президентом и гражданами Украины – с другой.

Содержание бюджетного процесса определяется государственным и бюджетным устройством Украины,

бюджетными правами соответствующих представительских и исполнительных органов власти.

В соответствии с Конституцией Украины Государственный бюджет Украины утверждается Верховной Радой Украины ежегодно на период с 1 января по 31 декабря, при особых обстоятельствах – на другой период.

Процедура составления проекта Государственного бюджета Украины установлена базовым законом, который определяет законодательную основу бюджетного процесса. Таким законом является Бюджетный кодекс Украины.

Организация работы по составлению проекта Государственного бюджета Украины возложена на Кабинет Министров Украины, который обязан подать его Верховной Раде Украины не





позднее, чем 15 сентября каждого года, предшествующего бюджетному.

До подачи на рассмотрение Верховной Раде Украины проекта Государственного бюджета Украины Правительство разрабатывает проект Основных направлений бюджетной политики на следующий бюджетный период и вносит его на рассмотрение Верховной Раде Украины, которая не позднее начала июня проводит парламентские слушания по этому вопросу. Параллельно с этим Национальным банком Украины подается в Верховную Раду Украины проект основ денежно-кредитной политики на этот же период.

В соответствии с Бюджетным кодексом Украины, подготовка предложений к Закону о Государственном бюджете на следующий год начинается с рассмотрения Отчета Правительства об исполнении бюджета за прошлый год. Правительство Украины не позже 1 мая года, следующего за отчетным, подает Отчет Верховной Раде Украины и Счетной палате Украины.

В течение последующих двух недель со дня официального предоставления Кабинетом Министров Украины годового Отчета Счетная палата Украины подготавливает Заключение, касающееся данного Отчета, и подает его Верховной Раде Украины. Заключение, как документ, представляет собой независимую оценку исполнения основных параметров и требований закона о Государственном бюджете.

На пленарном заседании Верховной Рады Украины Министр финансов представляет Отчет Кабинета Министров Украины о выполнении закона о Государственном бюджете. С содокладами на пленарном заседании выступают Председатель Комитета Верховной Рады Украины по вопросам бюджета и Председатель Счетной палаты.

Главная цель такой процедуры – это оценка действий Правительства и подготовка к дальнейшему рассмотрению и принятию такого важного документа как Основные направления бюджетной политики на следующий бюджетный период.

После рассмотрения Основных направлений бюджетной политики, не позднее 15 июня года, предшествующего плановому, Верховной Радой Украины

принимается Бюджетная резолюция, исходя из которой Правительству даются соответствующие поручения.

Во время подготовки Бюджетной резолюции Счетная палата готовит экспертные заключения по ее отдельным положениям в соответствии с поручениями Верховной Рады Украины или ее комитетов.

Бюджетный кодекс Украины и Бюджетная резолюция создают Правительству общую базу для подготовки детальных бюджетных предложений.

Проект государственного бюджета проходит три этапа рассмотрения (чтения) в высшем законодательном органе государства. При обсуждении проекта в первом чтении в нем обязательно принимают участие представители Счетной палаты Украины.

Для подготовки проекта закона о Государственном бюджете Украины к первому чтению комитеты Верховной Рады Украины формируют свои предложения к проекту указанного закона и передают их ответственному Комитету по вопросам бюджета, а также назначают представителей, в лице народных депутатов, для участия в работе Комитета над проектом закона.

При рассмотрении проекта закона о бюджете в первом чтении высший законодательный орган рассматривает предложения и Заключение Комитета Верховной Рады Украины по вопросам бюджета, в которых аккумулируются все предложения парламентариев. В случае если автор предложения не согласен с заключением Комитета, и настаивает на своем предложении, может быть проведено постатейное голосование. Причем, если Кабинет Министров Украины при подготовке проекта закона ко второму чтению не учитывает те или иные предложения, он обязан предоставить мотивированное обоснование этому.

К 15 октября члены Комитета Верховной Рады Украины по вопросам бюджета вместе с Кабинетом Министров Украины рассматривают предложения субъектов законодательной инициативы к проекту закона о Государственном бюджете Украины и готовят сбалансированные заключения и предложения, которые предлагаются для принятия или отклонения.

*На пленарном заседании Верховной Рады Украины Министр финансов представляет Отчет Кабинета Министров Украины о выполнении закона о Государственном бюджете.*



*Проект государственного бюджета проходит три этапа рассмотрения (чтения) в высшем законодательном органе государства.*

Счетная палата в соответствии с Законом Украины «О Счетной палате» имеет полномочия на проведение экспертизы проекта Государственного бюджета Украины, а в соответствии с Бюджетным кодексом Украины – обязана принять участие в его обсуждении при рассмотрении Верховной Радой Украины проекта Закона Украины о Государственном бюджете.

В ходе проведения Счетной палатой экспертной оценки проекта Закона о Государственном бюджете Украины анализируется проект закона и готовится Верховной Раде Украины заключение о правильности произведенных расчетов.

Анализируя проект закона о Государственном бюджете Украины, Счетной палатой сопоставляются параметры последнего с информацией о социально-экономическом состоянии страны в целом, отдельных отраслей и регионов. Учитывается фактическое состояние финансирования субъектов ведомственной классификации, разделов и подразделов функциональной классификации расходов, доходной части бюджета, внешних и внутренних заимствований, межбюджетных взаимоотношений и т.п. Такое сопоставление способствует подготовке обоснованного заключения и предложений к проекту государственного бюджета и оценки его основных параметров.

Осуществляя анализ бюджетного процесса через систему экспертно-аналитических и контрольных мероприятий, связанных с оценкой и анализом важнейших макроэкономических и бюджетобразующих показателей доходных и расходных статей госбюджета, Счетная палата не только определяет механизм формирования структуры экономической власти, но и вскрывает истинные движущие силы бюджетного процесса в Украине. По запросам парламентских фракций, комитетов и отдельных парламентариев Счетная палата осуществляет экспертные заключения или разъяснения по вопросам, относящимся к проекту закона о Государственном бюджете.

Во втором чтении проекта закона о Государственном бюджете Украины в обязательном порядке утверждается общий объем дефицита (профицита), доходов и расходов, а также объем

межбюджетных трансфертов и другие положения, необходимые для формирования местных бюджетов, Государственного бюджета Украины с последующим постатейным голосованием проекта закона о Государственном бюджете Украины. При рассмотрении проекта бюджета во втором чтении предложения народных депутатов уже не рассматриваются, а учитывается только Заключение Комитета Верховной Рады Украины по вопросам бюджета.

При рассмотрении законопроекта в третьем чтении (не позднее 25 ноября) проводится голосование по предложениям бюджетного Комитета относительно статей проекта закона о Государственном бюджете Украины, которые не были приняты во втором чтении, и по проекту в целом. В случае если решение об одобрении закона о Государственном бюджете Украины в целом не принято, проводится голосование по каждому предложенному бюджетным комитетом предложению.

Начиная с 2001 года, особенность формирования Государственного бюджета Украины в части формирования расходной части бюджета состоит в том, что применяется программно-целевой метод, суть которого состоит в установлении прямой связи между выделением бюджетных средств и их использованием на основании установленных целей и разработанных показателей. Применение программно-целевого метода предусматривает осуществление не только определенных организационных мероприятий, но и необходимость изменения мышления главных распорядителей бюджетных средств.

Однако, проводимые Счетной палатой Украины контрольные мероприятия свидетельствуют о том, что многие программы в полном объеме не выполняются, средства используются не за целевым назначением. Министерства и ведомства еще не прониклись идеологией программно-целевого метода в части перехода от принципа содержания бюджетных учреждений к принципу получения конкретных (запланированных) результатов от использования бюджетных средств.

При обнаружении таких фактов Счетная палата Украины незамедлительно реагирует: подается соответствующая информация

*Счетная палата в соответствии с Законом Украины «О Счетной палате» имеет полномочия на проведение экспертизы проекта Государственного бюджета Украины, а в соответствии с Бюджетным кодексом Украины – обязана принять участие в его обсуждении при рассмотрении Верховной Радой Украины проекта Закона Украины о Государственном бюджете.*

*Проводимые Счетной палатой Украины контрольные мероприятия свидетельствуют о том, что многие программы в полном объеме не выполняются, средства используются не за целевым назначением.*



Верховной Раде Украины, Президенту Украины, Правительству, министерству. Через средства массовой информации налогоплательщики извещаются о нецелевом расходовании средств.

С сожалением приходится констатировать, что программно-целевой метод еще не способствует прозрачности и обоснованности бюджета в части конкретных расходов государственными органами, повышению эффективности деятельности распорядителей средств в достижении целей, поставленных перед ними на очередной бюджетный год, а также более взвешенному подходу при использовании государственных средств.

Мы полагаем, что, качественно отработав механизм составления и исполнения бюджета на основании программ, в дальнейшем необходимо применение стратегического планирования не только на следующий год, но и на среднесрочную и долгосрочную перспективы.

В рамках подготовки Государственного бюджета Украины – общегосударственной сметы - Счетная палата, как высший орган

государственного финансового контроля, должна иметь реальную возможность воздействовать на уровень показателей проекта бюджета не только на этапе его рассмотрения в Верховной Раде Украины, но и на этапе составления его Правительством.

Действенность контроля за прохождением бюджетного процесса продолжает тормозиться отсутствием у Счетной палаты полномочий относительно контроля за формированием доходной части Государственного бюджета Украины. Накопленный Счетной палатой практический опыт свидетельствует о том, что действующая правовая база ее деятельности требует усовершенствования.

Выбор пути, по которому будет в дальнейшем развиваться Счетная палата, сейчас в значительной степени зависит от законодательной власти. Будет ли она по-прежнему выполнять лишь функции контроля за использованием бюджетных средств или превратится в реального гаранта качественного формирования и исполнения Государственного бюджета Украины.



# Децентрализация государственного сектора: предварительные условия, ограничения, преимущества

Д-р Клавдия Кронедер, Д-р Иоханн Лойниг, Инж. Хайнц Гробель<sup>1</sup>

Под термином “децентрализация” мы понимаем передачу компетенций, ранее осуществлявшихся Государством (например, министерствами или другими органами государственной администрации на центральном, региональном или местном уровне) другим независимым в правовом отношении организациям (например, созданным специально для этого и остающимся в значительной мере, - в большинстве случаев, на все 100% - собственностью государства).

## 1. Определения

Под термином “децентрализация” мы понимаем передачу компетенций, ранее осуществлявшихся Государством (например, министерствами или другими органами государственной администрации на центральном, региональном или местном уровне) другим независимым в правовом отношении организациям (например, созданным специально для этого и остающимся в значительной мере, - в большинстве случаев, на все 100% - собственностью государства).

Компетенции этих организаций остаются, таким образом, в сфере влияния администрации, прибегающей к различным юридическим формам для их учреждения, будь то в виде Обществ, регулируемых частным правом, или государственных предприятий. В любом случае, политическая ответственность за выполнение задач продолжает возлагаться на Государство, в результате чего децентрализованные организации, доля Государства в которых, в большинстве случаев, составляет все 100%, оказываются в зоне контроля австрийской Счетной палаты.

Необходимо отличать децентрализацию от приватизации. В случае приватизации, государственная собственность полностью или частично

передается физическим и юридическим лицам, действующим в частном секторе. В результате приватизации государственная собственность на приватизируемые организации полностью или частично аннулируется.

## 2. Общие вопросы

С начала 60-х годов и, в массовом масштабе, с конца 80-х в Австрии происходит децентрализация государственных компетенций. Главной предпосылкой этого процесса стало изменение требований к государственным службам. Среди новшеств можно упомянуть, например, такие:

- изменение направленности государственных служб (ориентация услуг на потребности граждан и их адаптация к обстоятельствам рынка);
- требование большей эффективности государственных структур в исполнении своих обязанностей;
- требование реформы государственных структур;
- требования, обусловленные вступлением Австрии в Европейский союз, в том, что касается консолидации государственного бюджета;

*Политическая ответственность за выполнение задач продолжает возлагаться на Государство.*

*С начала 60-х годов и, в массовом масштабе, с конца 80-х в Австрии происходит децентрализация государственных компетенций. Главной предпосылкой этого процесса стало изменение требований к государственным службам.*



<sup>1</sup> Оригинальная версия этой статьи опубликована в Отчете Счетной палаты Австрии о ее деятельности в 2000 году. Статью можно найти на сайте [www.rechnungshof.gv.at/Berichte/Bund/Bund 2001 5/Bund 2001 5.pdf](http://www.rechnungshof.gv.at/Berichte/Bund/Bund 2001 5/Bund 2001 5.pdf). Автор адаптация версии для Журнала EUROSAI: Вернер Альтенейхингер.



– требования, обусловленные поставленной ЕС целью совершенствования работы Общего рынка посредством сокращения протекционистских мер.

Решение о том, какие из компетенций Государства должны децентрализовываться в рамках Конституции страны и общеевропейского права, было, в основном, политическим. Оно принималось также в надежде на то, что эти меры позволят повысить качество и сократить издержки государственных услуг и, тем самым, содействовать существенному сокращению федерального бюджета и государственных должностей и обеспечить более эффективное и экономичное выполнение экономических требований Маастрихтского договора (по дефициту государственного бюджета и государственному долгу).

### 3. Обоснованность решения о децентрализации: рамочные условия

Решение о децентрализации государственных компетенций потребовало разработки рамочных условий в сфере Конституционного права, бюджетной политики и законодательства о конкуренции.

#### • Сфера Конституционного права

Децентрализация должна производиться в соответствии с принципами Конституционного права, регулирующего структуру и компетенции государственной администрации. Так, например, в соответствии с юриспруденцией Конституционного суда Австрии, децентрализация может применяться только к отдельным компетенциям Государства. Так называемые “центральные службы” государственной администрации, среди них - службы внутренней и внешней безопасности (полиция и армия), а также административное судопроизводство, передаче в частные руки не подлежат. Ответственность за соблюдение норм Конституционного права должна возлагаться на высшие государственные органы (например, на Федерального министра).

#### • Сфера бюджетной политики

Согласно принятой системе бухгалтерского учета, задолженности и выплаты организаций, которым были переданы государственные полномочия, могут учитываться по статье государственного долга и, тем самым, создавать дефицит государственного бюджета, только если они отвечают следующим условиям:

- юридические правообладатели должны быть независимыми в том, что касается их экономического и финансового положения,
  - они должны иметь собственную систему бухгалтерской отчетности,
  - они должны покрывать, как минимум, 50% производственных затрат благодаря рыночным поступлениям.
- Децентрализация сама по себе не может быть частью бюджетной политики государства для выполнения критериев интеграции в области финансового контроля.

#### • Конкурентное право

Положения и нормы ЕС в области конкуренции запрещают принимать меры (к примеру, назначать субсидии), которые могли бы нарушить или лишить реального содержания свободную конкуренцию на Общем рынке, в смысле затруднения или вмешательства в торговый обмен между странами Европейского союза. Юридические лица, которым переданы децентрализованные компетенции государства, предоставляющие услуги с целью получения прибыли на рынке (помимо компетенций смешанной экономики) должны руководствоваться в своей деятельности Конкурентным правом Европейского союза, независимо от своей правовой формы или структуры собственности.

Согласно положениям европейского законодательства, децентрализация должна проводиться таким образом, чтобы избежать злоупотребления доминирующим положением на Общем рынке (например, в форме давления для назначения определенных цен продажи или покупки). В случае юридических лиц, осуществляющих свою деятельность в смешанной или чисто рыночной экономике, с точки зрения европейского законодательства особое значение имеет запрет на поперечные субсидии в рыночных отраслях.

*Децентрализация должна производиться в соответствии с принципами Конституционного права, регулирующего структуру и компетенции государственной администрации.*



*Согласно положениям европейского законодательства, децентрализация должна проводиться таким образом, чтобы избежать злоупотребления доминирующим положением на Общем рынке.*

Средства, ассигнуемые на стимулирование роста экономики, как и субсидии, выделяемые определенным отраслям в рамках ЕС, не могут создавать конкурентные преимущества предприятиям рыночного сектора.

Счетная палата выявила наличие подобных нарушений в ходе финансовых проверок децентрализации государственной власти, в частности при передаче компетенций Государства в области защиты окружающей среды (например, таких, как проведение исследований по темам, связанным с природоохранной деятельностью, консультирование и информирование о мерах, направленных на решение экологических задач).

#### 4. Преимущества и недостатки децентрализации

За последние годы Счетная палата Австрии подвергла ревизии многочисленные проекты децентрализации и целый ряд децентрализованных организаций. По итогам этих проверок были выявлены положительные и отрицательные стороны процесса.

- Среди преимуществ децентрализации:
  - возможность более гибкого экономического и инвестиционного планирования (например, в Австрии, в такой области как безопасность воздушного движения или в работе Дворца Шонбрунн);
  - новые формы финансирования (например, в случае австрийского патентного управления).
  - выполнение принципов рыночной экономики и большая быстрота в принятии решений (например, в случае децентрализации некоторых компетенций в сельском хозяйстве);
  - дополнительные инвестиции и модернизация оборудования (например, во Дворце Шонбрунн, где самофинансирование обслуживающего предприятия позволило в период 1993-1999 годов выделить на строительство и инфраструктуры 51,86 миллионов евро);
  - более высокий уровень гласности в отношении издержек и затрат (например, в государственных типографиях);
  - более гибкая кадровая политика (например, посредством децентрализации определенных

процессов электронной обработки данных центральной государственной Администрации).

- В качестве отрицательных последствий можно привести следующие:

– Почти все процессы децентрализации, в той или иной степени оказались за пределами общественного контроля. В целом, децентрализация связана с ограничением бюджетных полномочий Парламента, так как его возможности исчерпываются утверждением декрета об учреждении юридического лица, создаваемого для выполнения тех или иных государственных функций. Сама же деятельность таких юридических лиц не подвергается ежегодному контролю со стороны законодателей, так как они не являются бюджетными организациями. Подобное ограничение парламентского контроля, по мнению Счетной палаты Австрии, представляет собой самый главный недостаток децентрализации. Тем не менее, этот недостаток присущ любому процессу децентрализации и с риском ограничения общественного контроля необходимо считаться, даже если децентрализация прошла успешно.

– Необходимо упомянуть также возможное повышение административных затрат и расходов на оплату труда (это произошло, например, при децентрализации системы обеспечения безопасности воздушного движения). Децентрализация в различных отраслях частично привела к потере синергетического эффекта и снижению эффективности, что в свою очередь вызвало рост издержек на административные нужды.

Такое явление наблюдалось нами и при децентрализации Шонбруннского зоопарка, где расходы по оплате труда персонала повысились приблизительно на 50%, а также в сфере безопасности воздушного движения, где расходы по оплате труда выросли по сравнению с этапом, предшествовавшим децентрализации.

В ходе ревизии, которой подверглась децентрализация компетенций Государства в области железнодорожного транспорта, выяснилось, что средние потребности (включая расходы на увольнение по возрасту и пенсионное обеспечение) в системе железных дорог повысились с 2,47 миллиардов евро в 1992 году до

*Почти все процессы децентрализации, в той или иной степени оказались за пределами общественного контроля.*



приблизительно 3,71 миллиардов евро в 2001 году.

### 5. Факторы успешной децентрализации

Согласно опыту Высшей счетной палаты Австрии в ревизии нескольких проектов децентрализации, а также на основе выводов, представленных в 2001 году по итогам исследования о децентрализации федеральных служб, заказанного Федеральным министерством финансов Австрии, в числе факторов, определяющих успех децентрализации, можно выделить следующие:

- *Ясные цели и тщательная, детальная подготовка*

Цели децентрализации должны быть сформулированы как можно более ясно: содержание децентрализации, ее масштаб и сроки проведения (с уточнением основных критериев, по которым будет оцениваться успех, а также количественных значений параметров этого процесса). Цели должны намечаться исходя их конкретных условий, с учетом рамочных требований, устанавливаемых в каждом случае Государством. Необходимо отдельно и особо обозначить цели по качеству услуг (например, допустимость или недопустимость временного снижения качества), а также определить достаточность ресурсов для достижения намеченного качества. Существенной для успеха децентрализации является ее внимательная и детальная подготовка, что в любом случае подразумевает наличие достаточного времени для ее проведения.

- *Анализ среды*

В любом процессе децентрализации, необходимым предварительным условием для оценки рыночных возможностей предлагаемых услуг является определение рамочных, юридических и экономических, условий среды, в которых должна будет развиваться деятельность организации, принимающей на себя децентрализованные функции государства в каждой конкретной сфере.

- *Децентрализация - не самоцель*

Децентрализация не может рассматриваться как самоцель, так как она не приводит автоматически и во всех случаях к повышению экономической эффективности. В каждом отдельном случае решение о децентрализации должно основываться на подробном анализе и обработке исходной информации.

- *Поиск и анализ альтернатив*

Для принятия оптимального решения о децентрализации, необходимо проанализировать преимущества и недостатки других возможных решений.

В качестве альтернативных децентрализации можно рассматривать, например, такие решения:

- сохранение статус-кво,
- повышение эффективности служб в существующей системе (административная реформа),
- (реальная) приватизация (например, продажа государственных долей частным предприятиям и физическим лицам),
- полный отказа Государства от предоставления такого вида услуг,
- аутсорсинг (outsourcing): перевод определенных видов деятельности и услуг на подряд, посредством заключения контрактов между Государством и частными исполнителями.

- *Учет людских ресурсов*

Так как служащие и сотрудники являются главными носителями знаний и опыта, при планировании проектов децентрализации целесообразно учитывать наличие квалифицированных людских ресурсов. Если не уделить достаточного внимания этому показателю, результатом децентрализации может стать низкая конкурентоспособность и производительность организаций, принимающих на себя децентрализованные функции государства.

- *Анализ соотношения затрат и результатов*

По мнению Счетной палаты Австрии, децентрализация должна производиться

*Децентрализация не может рассматриваться как самоцель, так как она не приводит автоматически и во всех случаях к повышению экономической эффективности.*



только в том случае, если от нее можно ожидать лучшего выполнения установленных целей. При этом, затраты на децентрализацию не должны превышать ожидаемых результатов. Задачи будущего экономического развития должны анализироваться с точки зрения оправданности затрат на децентрализацию по сравнению существующим положением. При проведении такого анализа следует учитывать самые разные точки зрения и условия: микро и макроэкономические, экологические, социальные и юридические.

#### 6. Окончательные заключения

Подводя итоги, можно сказать, что децентрализация компетенций Государства не обязательно и не всегда приводит к повышению экономической

эффективности. Децентрализация - не является универсальным средством преодоления неэффективности государственной администрации и не может заменить необходимые административные реформы. Децентрализация полезна и целесообразна только в том случае, если задачи и функции Государства будут решаться благодаря ей более эффективно.

Решение о децентрализации должно предваряться тщательным детальным анализом всех ее возможных положительных и отрицательных последствий. В частности, не следует ставить во главу угла только показатель сокращения численности государственных служащих, пытаясь решить таким образом проблему бюрократизации государственного аппарата.

*Децентрализация полезна и целесообразна только в том случае, если задачи и функции Государства будут решаться благодаря ей более эффективно.*



## Экологический аудит в работе высших органов финансового контроля<sup>1</sup>

Мануэль Лагарон Комба  
Счетная палата Испании

В настоящей работе нам хотелось бы напомнить об основных понятиях этого вида аудита, полезных для любого ревизора, независимо от его специализации, а также проанализировать нынешнее состояние этого вопроса на международном уровне и высказать несколько умозаключений по поводу роли государственного ревизора в экологическом аудите на основе опыта Испании.

В прошлом году, на XVII международном конгрессе высших органов финансового контроля в Сеуле, руководство Рабочей группой по экологическому аудиту перешло от Счетной палаты Нидерландов к Управлению главного аудитора Канады, организации, проявляющей значительную активность и настойчивость в этой сфере.

Уже совсем недавно, в июле 2002 года, на Второй конференции высших финансовых органов Европы и Америки в городе Картахена-де-Индиас (Колумбия) были приняты Выводы и рекомендации, в которых участники форума выразили мысль о том, что природные ресурсы и окружающую среду следует считать публичным достоянием и что, поэтому, в функции

<sup>1</sup> Настоящая статья представляет собой часть более обширной публикации автора, помещенной в №24 журнала «Государственный аудит» за сентябрь 2001 года, под названием «Государственный аудитор и экологический аудит: практическое руководство». Журнал издается Счетной палатой испанской автономной области Наварра.



ВОФК входит забота об их сохранении и устойчивом использовании на благо экономического роста. Сотрудничество между контрольными органами разных стран представляется фундаментально важным для противодействия глобальным процессам экологической деградации<sup>2</sup>.

Еще одно заключение Конференции гласит, что для создания международного правового пространства в этой области требуется применение общепринятых приемов контроля, а также подписания соглашений между ВОФК в области контроля и оценки выполнения международных норм, как это было сделано между ВОФК Европы (в рамках EUROSAI) и Латинской Америки и Карибского бассейна (OLACEFS).

В Испании, общественное мнение все лучше осознает важность природоохранной деятельности, а органы государственной власти, на различном уровне, все более детально регулируют эту переживающую быстрый рост сферу. По этой причине увеличиваются средства, ассигнуемые на охрану окружающей среды государством и частным сектором, а значит возрастает и необходимость финансового контроля со стороны государственных, внешних и частных аудиторских организаций.

В настоящей работе нам хотелось бы напомнить об основных понятиях этого вида аудита, полезных для любого ревизора, независимо от его специализации, а также проанализировать нынешнее состояние этого вопроса на международном уровне и высказать несколько умозаключений по поводу роли государственного ревизора в экологическом аудите на основе опыта Испании.

### Основные понятия

В Положении ЕЭС 1.836/93 о европейской системе управления и аудита в области охраны окружающей среды, принятым в июне 1993 года, экологический аудит определяется как инструмент управления, включающий в себя систематическую,

документированную, периодическую и объективную оценку эффективности организации, ее системы менеджмента и процедур охраны окружающей среды. Цель экологического аудита – обеспечить контроль, со стороны руководства предприятия, за теми видами деятельности, которые могут иметь значение для окружающей среды, а также оценку выполнения природоохранной политики предприятия.

Это означает, что в ходе экологического аудита могут быть исследованы методы и процедуры государственной организации, затрагивающие сферу охраны окружающей среды. Результатом такой проверки может стать отчет, выявляющий недостатки и риски в деятельности организации с точки зрения экологии.

В Приложении II уже упомянутого Положения ЕЭС устанавливаются требования к экологическому аудиту, основывающиеся, в свою очередь, на международном стандарте ISO 10011, 1990 года. В этих требованиях определяются цели, охват, организация и ресурсы аудиторской проверки, ее планирование и подготовка, мероприятия, результаты, заключения и последующий контроль. Как будет видно далее, здесь нет никаких отличий от традиционной ревизии, будь то периодической, оперативной или комплексной.

Стандарты ISO 14001 и ISO 14004, 1996 года, по системам экологического менеджмента определяют окружающую среду как среду, в которой развивают свою деятельность организации, включающую такие взаимодействующие элементы, как воздух, вода, земля, природные ресурсы, флора, фауна и сами люди. Экологическая наука, в свою очередь, говорит нам, что окружающая среда представляет собой среду обитания и взаимодействия живых существ с учетом ее природных, исторических, культурных и эстетических ценностей. Что касается юристов, то по их формулировке, окружающая среда строится из физических, химических и биологических компонентов, а также социальных факторов, влияющих на живые существа и человеческую деятельность.

*Экологический аудит определяется как инструмент управления, включающий в себя систематическую, документированную, периодическую и объективную оценку эффективности организации, ее системы менеджмента и процедур охраны окружающей среды.*



<sup>2</sup> Выводы и рекомендации Второй конференции высших органов финансового контроля Европы и Америки. Картахена-де-Индияс (Колумбия), 10 и 11 июля 2002 года.

Из всего этого можно сделать вывод о том, что для целей внешнего аудита окружающая среда означает нечто столь всеохватное, что она может включать в себя и вопросы физического и психического здоровья людей, и использование природных ресурсов с точки зрения устойчивого развития и подписанных в этой области международных соглашений, и выполнение нормативов, устанавливаемых государственными органами в области охраны природы, и соблюдение постановлений в отношении исторических и культурных ценностей, и многое-многое другое. Что касается последнего из упомянутых аспектов, то интересно вспомнить одно из предложений Второй конференции ВОФК Европы и Америки, в котором говорится следующее: «Принимая во внимание то значение, которое имеют для наших стран исторические и культурные ценности, составляющие основу их национальной идентичности, надзор и контроль за охраной и сохранением этих ценностей должны быть включены в контрольные функции ВОФК»<sup>3</sup>.

Еще одно интересное понятие – политика охраны окружающей среды. В своем Положении, ЕЭС, основываясь на уже упомянутых выше международных стандартах, устанавливает главные цели и принципы деятельности организаций в отношении окружающей среды, включая выполнение всех соответствующих нормативных требований. Политика охраны окружающей среды, разработанная на высшем уровне руководства предприятием, должны быть адекватной природе деятельности этого предприятия, его продукции, услугам и тому воздействию, которое оно оказывает на природу. Такая политика должна включать обязательство постоянного совершенствования природоохранной деятельности, с особым упоминанием о профилактике загрязнения окружающей среды и о выполнении наиболее значимых законов, соглашений и положений. Наконец, политика охраны окружающей среды должна проводиться таким образом, чтобы цели этой политики могли четко определяться и контролироваться. Эти цели должны быть доведены до сведения и исполнения персонала и

доступны широкой общественности. Таким образом, речь идет о значимом документе в деятельности организации, который составляется и принимается в форме обязательства ее высшим руководством.

В связи с этим понятием, возникает другое – экологическая программа. Согласно приведенным выше нормам, это – письменный документ, в котором определяются специфические цели и мероприятия, проводимые организацией для обеспечения более эффективной охраны окружающей среды на конкретных участках, с детализацией мер, принятых или предусматриваемых для достижения этих целей, а также сроков выполнения таких мер. В программе должны указываться имена ответственных за достижение поставленных целей и задач на различном иерархическом уровне предприятия с разбивкой по датам исполнения.

В свою очередь, система экологического менеджмента определяется как часть общей системы менеджмента организацией, со своей организационной структурой, штатным расписанием, методикой работы, процедурами и ресурсами, предназначенными для разработки, реализации и проверки эффективности политики охраны окружающей среды.

Вот самые необходимые инструменты управления любой организации, деятельность которой затрагивает окружающую среду. Выполнение требований, предъявляемых к экологическому контролю, политика охраны окружающей среды, экологическая программа и экологический менеджмент - это и есть те главные элементы, которые должны подвергаться проверке в ходе экологического аудита.

### **Экологический аудит в Высших органах финансового контроля**

В настоящее время Рабочая группа по экологическому аудиту INTOSAI является, пожалуй, самой активной в разработке критериев работы высших органов финансового контроля в этой области. Одна из девяти рабочих групп INTOSAI, эта группа была создана в 1992 году на XVI конгрессе в

*«Принимая во внимание то значение, которое имеют для наших стран исторические и культурные ценности, составляющие основу их национальной идентичности, надзор и контроль за охраной и сохранением этих ценностей должны быть включены в контрольные функции ВОФК».*

*Выполнение требований, предъявляемых к экологическому контролю, политика охраны окружающей среды, экологическая программа и экологический менеджмент - это и есть те главные элементы, которые должны подвергаться проверке в ходе экологического аудита.*

<sup>3</sup> Предложение №3 вышеупомянутого документа.



Вашингтоне. Как уже говорилось, с конца 2001 года работу группы возглавляет Управление Главного аудитора Канады. Цели группы – оказание помощи высшим органам финансового контроля в лучшем понимании вопросов, связанных с этим видом проверок, обеспечение взаимного обмена информацией и опытом между контрольными органами и публикация направлений, рекомендаций и информационных материалов для нужд ВОФК.

С момента своего создания, Группа разработала целый ряд рабочих документов и провела семь международных встреч. Это – самая многочисленная группа INTOSAI. В ее состав входят 37 организаций со всех континентов. Одним из первых шагов Рабочей группы по экологическому аудиту было составление каталога тем, имеющих непосредственное отношение к этой сфере.

В рамках EUROSАI Рабочую группу по экологическому аудиту координирует контрольная палата Польши, выступившая в роли организатора II Европейского семинара по экологическому аудиту в городе Голавице (Польша). ВОФК Польши продемонстрировала богатый опыт в этой области, в связи с чем вклад этого органа в координирование работы Группы будет для нее, безусловно, обогащающим.

Необходимо отметить, что Государства, традиционно более чувствительные к вопросам защиты окружающей среды, уже давно проводят такие контрольные мероприятия через свои высшие органы финансового контроля. Возможно, в силу культурной традиции, а может быть и по необходимости, различные страны Латинской Америки и Карибского бассейна, Европы, Африки, арабского региона, Азии и Океании предоставили своим Счетным палатам средства, необходимые для эффективного проведения экологического аудита. Контрольные органы осуществляют свои функции на основе принципов законности, эффективности и экономии, но есть и такие, что добавляют к этим принципам еще два: принцип беспристрастия и принцип экологичности. Это означает, что часть ВОФК уже сейчас проявляют большую обеспокоенность проблемами охраны природы.

Мы вступили в контакт с большинством из высших органов финансового

контроля, входящих в Рабочую группу INTOSAI по экологическому аудиту. В результате удалось проанализировать их организационную структуру, технические средства и штатное расписание, предназначенные для проведения экологического аудита. При этом, мы были приятно удивлены как размеров тех средств, которые выделяются на эту сферу, так и количеством составленных в последние годы заключений.

По размаху или специфике работы наше внимание привлекли следующие факты:

В организационной структуре Европейской счетной палаты функции экологического аудита отведены члену Палаты, отвечающему за сферы внутренней политики и исследований. За период с 1992 по 2001 годы, было составлено 6 специальных отчетов по темам, связанным с защитой окружающей среды.

В составе Счетной палаты Нидерландов насчитывается 3 Главных управления финансовых ревизий. Одно из них занимается вопросами окружающей среды, использованием природных богатств и рыбных ресурсов, а также такими темами, как управление водоснабжением, градостроительство и сельское хозяйство. За период с 1993 по 2001 год эта Счетная палата провела 33 экологические ревизии оперативного характера, а также на выполнение действующего законодательства.

Национальное контрольно-ревизионное управление Великобритании состоит из тематических отделов, один из которых занимается вопросами охраны природы и транспортом. За период с 1993 по 2001 года было проведено 17 оперативных экологических ревизий.

Управление Главного аудитора Норвегии включает в свой состав 7 департаментов. Департамент оперативных ревизий провел 6 экологических проверок за период с 1996 по 2000 год. Надо отметить, что именно эта ВОФК организовала в 2001 году в Осло I Семинар EUROSАI по экологическому аудиту. Главная цель этого форума состояла в том, чтобы стимулировать высшие органы финансового контроля к наращиванию инициатив в этой сфере, а также к обмену опытом и заключениями между контрольными органами Европы. В ходе семинара, ВОФК из 13 стран, помимо Европейского союза,

*В рамках EUROSАI Рабочую группу по экологическому аудиту координирует контрольная палата Польши, выступившая в роли организатора II Европейского семинара по экологическому аудиту в городе Голавице (Польша).*



представили свои программы мероприятий в сфере экологического аудита, в числе которых особый интерес вызвали программы Греции и Норвегии.

Высшая контрольная палата Польши состоит из 14 оперативных ревизионных департаментов и 2 вспомогательных: юридический и стратегического планирования. Один из оперативных департаментов - это департамент охраны окружающей среды. Между 1993 и 2000 годами он провел 63 экологические ревизии, как оперативные, так и на выполнение законодательства.

Со своей стороны, Управление главного аудитора Канады и комиссия по охране окружающей среды и устойчивому развитию, как называется этот орган с 1995 года, имеет 2 рабочих управления, обладающих собственными средствами проведения проверок. Одно из них, подчиняющееся Комиссии, занимается исключительно экологическим аудитом и природными ресурсами. В своей декларации о намерениях, Главный аудитор Канады заявил, что «важная часть доверия, которое возлагает народ на наши демократические институты, базируется на его вере в то, что государственные фонды будут расходоваться мудро и эффективно. Это означает, что государственные расходы должны быть продуктивными, законными и соответствовать принципам защиты окружающей среды.» За период с 1993 по 2000 год Комиссия представила 51 отчет о проведенных экологических ревизиях: оперативных и на выполнение законодательства.

Среди стран-кандидатов на вступление в Европейский союз выделяется Национальное ревизионное управление Литвы, которое в период с 1995 по 2001 год составило 18 отчетов по результатам оперативных экологических ревизий и проверок выполнения экологического законодательства, что дает неплохую рекомендацию этой стране для ее интеграции в единую Европу.

Можно констатировать, что вот уже несколько лет ВОФК различных регионов мира при проведении своих контрольных мероприятий концентрируют внимание на экологических вопросах, формируя настоящую политику экологического контроля. Те высшие органы финансового контроля, которые мы перечислили выше, представляют собой

лишь отдельные образцы такой политики, предполагающей ассигнование значительных сил и средств на проведение экологического аудита, что говорит, в конечном итоге, не только об их чувствительности к этому вопросу, но и о том, что они рассматривают эту задачу как необходимый элемент своей деятельности в будущем.

### **Роль государственного ревизора в практике экологического аудита в Испании**

В аудиторской профессии, как и в любой другой, каждое новое поле исследования вызывает определенное ощущение неуверенности среди тех, кому выпадает заниматься этим делом впервые. Это - вполне естественно, однако в то же время новшества дают возможность актуализировать свои знания, испробовать новую методику и процедуры для достижения поставленных целей.

Принципы законности, эффективности, продуктивности и экономии при использовании государственных фондов находят применение в экологических ревизиях государственных организаций так же, как и в традиционных финансовых проверках. Проводящий проверку ревизор должен дать оценку выполнения с каждым разом все более детализированных экологических нормативов, установить степень выполнения задач экологической политики государства и соответствующих программ, определить соответствие расходов достигнутым результатам и т.д. Поэтому, по нашему мнению, отсутствие конкретного упоминания об экологическом критерии в нормах, регулирующих деятельность контрольных органов, вовсе не освобождает эти органы от использования техники экологического аудита при работе с государственными организациями.

Что касается способности ревизора, проверяющего государственные счета и привыкшего к чисто финансовым проверкам или проверкам законности, овладеть техникой экологического аудита, то в Испании нет никаких нормативных препятствий для такой работы, так как государственные служащие или иной персонал, производящий проверку и обладающий опытом, необходимым для работы в





контрольных органах, не должен отвечать никаким иным требованиям законодательства, кроме установленных для финансового контроля вообще. Здесь могут существовать только чисто технические ограничения, однако, по нашим наблюдениям, таковые почти не возникают, так как, в широком смысле, анализ и оценка выполнения нормативных актов, регулирующих охрану окружающей среды в государственных учреждениях, а также степень выполнения экологических задач, наличие внутреннего контроля по процедурам охраны окружающей среды, финансовое и имущественное состояние организации с точки зрения экологических расходов - все это задачи вполне доступные для любого государственного ревизора.

Исходя из всего вышеизложенного мы можем полностью согласиться с определением, предложенным Анхелем Гонсалесом Малаксечеваррия, который говорит: "Экологическое исследование представляет собой часть регулярной финансовой проверки с ориентацией на вопросы защиты окружающей среды. То есть, по существу, это - финансовая ревизия организации, деятельность которой связана с воздействием на окружающую среду. В этих условиях, ревизор, как правило, включает в свою проверку экологические аспекты в дополнение к остальным, являющимся основными для финансово-административной ревизии или проверки на выполнение поставленных задач. Речь идет об интеграции в структуру современной финансово-административной ревизии базовых компонентов экологического содержания"<sup>4</sup>.

Наша идея заключается в том, что государственный ревизор, специализирующийся на проверках законности, финансовых счетов и результативности, а также занимающийся оперативными проверками, прекрасно подготовлен и для успешного проведения экологических ревизий. Использование в ходе проверок измерительных приборов или периодической таблицы химических элементов не требует от нас большего образования, чем полученное в средней школе. Тем не менее, при

необходимости, можно обратиться и к тексту IAPC 1010 (параграф 14) Международной федерации бухгалтеров, в котором указывается следующее: «Аудитор должен уметь идентифицировать и осмыслить факты, сделки и действия, затрагивающие окружающую среду и способные оказать значительное влияние на финансовое состояние предприятия и на результаты проверки. В то же время, столкнувшись, в ходе такой проверки, с важными обстоятельствами, требующими специальных знаний, обязан привлечь к работе эксперта»<sup>5</sup>.

К счастью, об экологическом аудите пишут все больше и больше. Цель этой статьи - просто привлечь внимание к необходимости стимулировать применение этой техники, широко используемой в частном секторе, при проверке счетов государственных организаций и учреждений. Мы призываем представителей компетентных властей способствовать распространению этой практики. Это поможет нам выполнить то, о чем недавно сказала Терезе Джонсен из Управления главного аудитора Норвегии: «Объединить наши усилия в проверке внедрения международных соглашений не только потому, что проблемы окружающей среды не знают границ, но и потому что такое сотрудничество послужит источником полезных знаний и специального опыта в этой относительно новой сфере аудита».

#### Библиография

- Экологический аудит: методическое пособие. *Висенте Конеса Фернандес-Витора*. Издательство Мунди-Пренса, 1997.
- Словарь терминов по защите окружающей среды. *Хэсконинг, С.А. Ареа Эдиториаль, С.А.*, 1992.
- Принципы и нормы ревизий в государственном секторе. Координационная комиссия органов внешнего контроля Испанского государства, 1992.
- Международный стандарт ISO 14001. Системы экологического

*Экологическое исследование представляет собой часть регулярной финансовой проверки с ориентацией на вопросы защиты окружающей среды.*



<sup>4</sup> Экологический аудит: его эволюция в истории и политико-институциональная среда. *Анхель Гонсалес Малаксечеваррия*. Институт внутреннего аудита Испании, 1997.

<sup>5</sup> Учет экологических факторов при проведении аудиторской проверки финансовых документов. *Международный комитет аудиторской практики (IAPC) при Международной федерации бухгалтеров (IFAC)*.

менеджмента. Спецификации и руководство по применению. ISO, 1996.

Международный стандарт ISO 14004.

Системы экологического менеджмента. Общие руководящие указания по принципам, системами и поддерживающим методам. ISO, 1996.

Экологический аудит: его эволюция в истории и политико-институциональная среда. *Анхель Гонсалес Малаксечеваррия*. Институт внутреннего аудита Испании, 1997.

Роль аудитора в ревизии природоохранной деятельности предприятий. *Хулия Гарсия Диес и Антонио Мартинес Ариас*. Технический журнал №3. Институт присяжных цензоров и аудиторов Испании.

Руководство по проведению аудиторской проверки деятельности

предприятия с точки зрения защиты окружающей среды. *Рабочая группа INTOSAI по экологическому аудиту*. INTOSAI, 1999.

Природоохранная политика и экологическая ревизия. *Мария Хосе де ла Фуэнте и де ла Калье*. Государственная ревизия, №18, сентябрь 1999 года.

Журнал EUROSАI, №6.

Экологический аудит. *Мануэль Лагарон Комба*. Хроника TCU 1992-1993.

Некоторые соображения по поводу планирования финансовых ревизий Счетной палаты. *Мануэль Лагарон Комба*. Хроника TCU, 1994 - 1995.

Государственный аудитор и экологический аудит: практическое руководство. *Мануэль Лагарон Комба*. Государственная ревизия №24, сентябрь 2001 года.



# Конституционная реформа в Италии и ее последствия для системы государственного финансового контроля

Мария Анунциата Ручирета

Счетная палата Италии

Региональный отдел финансового контроля Тосканы

В Италии проводится в жизнь проект децентрализации государственной власти, началом которого послужила административная реформа 90-х годов (“законы Бассанини”, по имени предложившего их Министра). Первым был принят Конституционный закон 1/1999, посредством которого право утверждения уставов автономных образований перешло от Парламента к региональным советам. Последним вошел в силу Конституционный закон 3/2001 об изменениях в Разделе V Части II Конституции Республики, принятый по результатам всенародного референдума в октябре 2001 года.

## 1. Введение

В последние годы в Италии проводится в жизнь проект децентрализации государственной власти. Началом этого процесса послужила административная реформа 90-х годов (так называемые “законы Бассанини”, по имени предложившего их Министра). В рамках проекта, в самом начале его реализации, был принят Конституционный закон 1/1999, посредством которого право утверждения уставов автономных образований перешло от Парламента к региональным советам. Последним из принятых законов стал Конституционный закон 3/2001 об изменениях в Разделе V Части II Конституции Республики, принятый по результатам всенародного референдума в октябре 2001 года. Этот закон радикально изменил отношения между Государством, регионами и органами местного самоуправления. Оставляя в стороне теоретические рассуждения, укажем лишь, что различия между регионалистской и федеральной моделями становятся все менее заметными. Поэтому можно, без всякого сомнения, говорить о том, что принятые конституционные и обычные законы “ведут Италию по пути федерализма”.

Настоящая статья делится на три части:

- 1) Основные направления реформы с точки зрения полномочий законодательной власти, администрации и контрольных органов.
- 2) Организация контрольной деятельности Счетной палаты Италии в регионах и автономных образованиях.
- 3) Проблематика “сопротивляемости” действующей системы контроля по отношению к новой модели государственного правления: устоявшиеся тенденции (в более, чем изменчивой обстановке) и конкретные перспективы на будущее. Особое внимание следует уделить Конституционному закону 3/2001, принятому в ускоренном ритме, всего в 4 чтениях после многих месяцев полного забвения. Последствия этого закона (особенно в части гармонизации с нормами Части I Конституции и других, не измененных, разделов Части II основного закона Республики) не были достаточно хорошо изучены, в связи с чем Комиссия по конституционным вопросам Сената провела ознакомительное исследование о последствиях принятых законов. Председатель Счетной палаты Италии г-н Стадерини представил Комиссии свое заключение по этому вопросу. В настоящей статье излагаются тезисы “официальной” позиции Счетной



палаты по материалам выступления в Сенате от 31-X-2001.

## 2. Главные направления реформы

Реформа заменяет доселе применявшиеся принципы этатизма на новую многоцентричную модель государственного управления, основанную на целом ряде автономных образований разного территориального уровня, но равных по своему институциональному статусу (так называемая “Многоцентричная республика автономных образований”). По существу, главное новшество состоит в том, что статья 114 аннулирует само понятие “подразделения” Республики (как Государства) на регионы, провинции и муниципалитеты. В новом тексте, Республика “формируется” из регионов, провинций, муниципалитетов, городских районов и Государства, составляющих уже не вертикальную, а горизонтальную структуру, в которой органы управления действуют на основе принципа субсидиарной ответственности, предполагающего передачу на более высокий уровень только тех вопросов, которые не могут быть эффективно разрешены на уровнях, более приближенных к гражданам страны.

Отношения между образованиями, составляющими Республику - уже не иерархические (в стиле “опеки”), а основанные на распределении полномочий в традиционных сферах применения (законодательной и административной), которые Закон изменяет в наиболее явственной форме.

Среди наиболее важных аспектов следует упомянуть, прежде всего, новое распределение законодательных полномочий с отменой принципа *numerus clausus* (закрытого числа полномочий) в регионах (новое положение статьи 117). При этом, *перевернут сам критерий распределения полномочий*, ибо там, где раньше законом устанавливались компетенции регионов, теперь устанавливаются компетенции государства, которому отводятся, на эксклюзивных началах, такие полномочия, как охрана общественного порядка и отправление правосудия (в подлинно федеральной модели эти функции, как правило, распределены), а также защита окружающей среды, определение единых стандартов услуг

по обеспечению гражданских и социальных прав, которые должны гарантироваться на всей территории страны. В некоторых областях Государство и регионы смогут пользоваться законодательными полномочиями одновременно, причем полномочия Государства будут ограничены определением основополагающих принципов. Это касается таких областей, как здравоохранение, охрана и безопасность труда, наука и технология, производство пищевых продуктов, пенсионное обеспечение лиц, выплачивавших взносы в государственный пенсионный фонд, компенсационные пособия, гармонизация государственного бюджета, а также согласование финансовой деятельности государственных органов и системы налогообложения. Совпадающих компетенций, общих для Государства и региональных органов, стало, по сравнению с прошлым, гораздо больше.

Кроме того, регионы смогут пользоваться законодательными полномочиями, в общей или остаточной форме, во всех тех случаях, когда это не запрещено. Сферы не упоминаемые и, следовательно, относящиеся, в остаточной форме, к исключительной компетенции региональных органов, это, прежде всего, промышленность, торговля и сельское хозяйство.

Исключительные полномочия, независимо от того, кому они принадлежат Государству или регионам, подпадают под одни и те же ограничения, “устанавливаемые Конституцией, или вытекающие из общеевропейского законодательства и международных обязательств страны”. При осуществлении совпадающих полномочий, региональными органами власти принимаются в расчет ограничения, обусловленные “основополагающими принципами”, которые, по указанию Конституционного суда, могут вытекать непосредственно из действующего законодательства в данных сферах, без необходимости рамочных законов, отсутствие которых могло бы практически парализовать *sine die* деятельность регионального законодателя. Точно также, в этих сферах, государственный законодатель не может “идти дальше” основополагающих принципов и обязан воздерживаться от детального регулирования.

*Комиссия по конституционным вопросам Сената провела ознакомительное исследование о последствиях принятых законов. Председатель Счетной палаты Италии г-н Стадерини представил Комиссии свое заключение.*

*Реформа заменяет доселе применявшиеся принципы этатизма на новую многоцентричную модель государственного управления, основанную на целом ряде автономных образований разного территориального уровня, но равных по своему институциональному статусу.*

*Совпадающих компетенций, общих для Государства и региональных органов, стало, по сравнению с прошлым, гораздо больше.*





А теперь об административных полномочиях. Первое, что бросается в глаза - это отмена принципа “параллельности” законодательных и административных функций, по которому регионам отводились административные полномочия во всех вопросах, составляющих их законодательные компетенции. Вместо этого провозглашается принцип, согласно которому “все административные функции передаются муниципалитетам, кроме тех случаев, когда, в соответствии с принципами субсидиарной ответственности, дифференциации и целесообразности, для обеспечения единства управления, они должны выполняться провинциями, городскими районами, регионами или Государством” (новая статья 118)<sup>1</sup>. Это правило действует и в отношении исключительных законодательных полномочий Государства и регионов, и в отношении совпадающих законодательных полномочий, то есть тех, что вверены и Государству и регионам одновременно.

Таким образом, муниципалитеты превращаются в своеобразное “административное ядро” Республики, в то время как регионы должны заниматься планированием и согласованием работы органов местного самоуправления. Что касается Государства, то оно, кроме исключительных случаев, не должно иметь никаких административных функций на местах.

В области финансового контроля, неизбежным следствием новой организации власти в стране, в том виде, в каком она была описана нами выше, является очевидная отмена тех положений Конституции (статьи 125 и 130), которые отражали иерархические отношения между Государством и территориальными органами власти, а также между самими этими органами. В силу этого, систему априорной проверки Государством законности действий регионов и регионами законности действий органов местного самоуправления надлежит считать устаревшей, без какой бы то ни было замены. С другой стороны, надо признать, что с практической точки зрения, эти формы контроля не показали хороших результатов, и что

последние законы, обычного типа, уже сократили действенность априорного контроля до минимума.

Вместе с тем, еще предстоит прояснить, как будет осуществляться внешнего контроля за деятельностью региональных и местных органов управления, осуществляемый в настоящее время Счетной палатой Италии. Этот контроль в законодательном порядке пока не отменен.

А теперь рассмотрим, каковы основные формы и характеристики этого контроля и постараемся определить, в какой степени могут быть еще применимы его старые формы и какие новые формы могут быть взяты на вооружение в будущем..

### 3. Нынешняя организация контрольной деятельности Счетной палаты Италии

Контрольные функции Счетной палаты Италии прямо определены статьей 100 Конституции, входящей в Раздел III и, следовательно, не являющейся объектом нынешней конституционной реформы, которая затрагивает, в основном Раздел V. В соответствии с положениями этой статьи основного закона, Счетная палата должна осуществлять априорный контроль законности всех действий Правительства, а также контроль *a posteriori* за исполнением государственного бюджета.

Для целей настоящего исследования необходимо напомнить, контрольные функции Счетной палаты были кардинально реформированы Законом 20/1994. С одной стороны, был значительно сокращен контроль *a priori*, в сфере которого осталось лишь ограниченное мероприятий, осуществляемых Правительством, имеющих особую институционную важность. С другой стороны, Счетной палате были поручено проводить проверки *a posteriori* в целом всей системы государственного управления, не только центральной администрации, но и регионов, и прочих автономных образований. Таким образом, в силу Закона 20/1994, контрольные функции

*Первое, что бросается в глаза - это отмена принципа “параллельности” законодательных и административных функций.*

*В области финансового контроля, неизбежным следствием новой организации власти в стране, в том виде, в каком она была описана нами выше, является очевидная отмена тех положений Конституции (статьи 125 и 130), которые отражали иерархические отношения между Государством и территориальными органами власти, а также между самими этими органами.*

*Счетная палата должна осуществлять априорный контроль законности всех действий Правительства, а также контроль *a posteriori* за исполнением государственного бюджета.*



<sup>1</sup> Здесь необходимо отметить, что критерии распределения не одинаковы по всей территории страны, а компетенции не передаются раз и навсегда, а предполагают возможность взаимного обмена ролями между органами управления.

были централизованы: Счетная палата должна была отвечать за контроль уже не только самого Государства, но и всех органов государственного управления в целом. В отношении автономных образований, Конституционный суд Италии в 1995 году вынес определение о том, что конституционные основания контроля за деятельностью органов государственного управления, так как их обрисовывает Закон 20/1994, не связаны с положениями статьями 100, 125 и 130 (две последних, к тому же, были аннулированы), а вытекают непосредственно из всего комплекса конституционных предписаний, касающихся в равной степени всех органов государственного управления, в том числе о принципах эффективности работы государственных учреждений (ст. 97), ответственности государственных служащих (ст. 28), возможно большей сбалансированности государственного бюджета (ст. 81) и согласования финансовой политики Государства и органов местного самоуправления (ст. 119).

Контроль управления в территориальных образованиях, входящий в функции Счетной Палаты, имеет двойственный характер: с одной стороны, вспомогательный - в дополнение к политическому контролю представительных органов за деятельностью администрации, с другой - конструктивный, основанный на сотрудничестве с самими подконтрольными органами в силу определения Конституционного суда о том, что целью такого контроля является, прежде всего, стимулирование процессов "самоисправления" как уровне организационных решений, так и на уровне управленческих мероприятий и внутреннего контроля. "Для этого - постановил Конституционный суд - решающим фактором является передача функций контроля такому органу, как Счетная палата, деятельность которой полностью нейтральна по отношению к политическим интересам." Основываясь на таком конструктивном сотрудничестве с подконтрольными органами власти, Счетная палата может осуществлять свои контрольные функции во имя общего блага и эффективности расходования средств налогоплательщиков, выступая при этом, уже не в качестве представителя центральной государственной власти, противопоставляющей себя власти регионов. Воспользовавшись

полномочиями "самоорганизации", предоставленными ей в силу закона, Счетная палата реформировала свои региональные структуры, создав сначала "региональные контрольные коллегии" (1997), сосуществовавшие со старыми "региональными представительствами" (органами монократической структуры), а затем преобразовав оба этих органа в "региональные отделы финансового контроля", которые приступили к работе 1 января 2001 года.

Региональные отделы, помимо контроля за деятельностью децентрализованных органов государственного управления, проверяют также счета региональных и местных властей. Контроль в регионах преследует цель - обеспечить выполнение задач, поставленных планируемыми и принципиальными региональными законодательными актами, и основывается на сравнительном анализе различных отраслей (например, здравоохранения и транспорта). Что касается органов местного самоуправления, то на этом уровне контроль, осуществляемый Счетной палатой, дополняется, на центральном уровне, контролем со стороны Отдела автономных образований, органа также призванного информировать Парламент о состоянии и общих результатах финансовой деятельности местных органов власти (Закон 51/1982).

Не смотря на то, что, как вытекает из Закона 20/1994, система государственного финансового контроля Италии не затрагивается нынешней конституционной реформой и не противоречит принципам автономного государственного управления, заложенным в основу этой реформы, надо признать, все же, что у нее нет четкого конституционного обоснования, и поэтому существует риск преобладания над Законом 20/1994 законодательных актов более высокого уровня. Типичным примером в этом смысле могут служить региональные уставы, обладающие более высоким рангом, чем обычные законы. Надо иметь в виду, что Конституционный закон 1/1999 (статья 123 в новой редакции) предоставляет регионам новые уставные полномочия, гораздо более широкие, чем раньше, так как единственным ограничением для законотворчества в этой области провозглашается "конституционность". Предварительное обсуждение уставов



автономных образований в Парламенте страны уже не проводится.

Вполне логично предположить, что на нынешней фазе, фазе становления автономных образований, в регионах будет возникать немало инициатив по созданию собственных органов финансового контроля, которые бы могли информировать Региональные советы, так как это заведено в соседних европейских государствах. Проект устава региона Венето уже содержит такое предложение.

#### 4. Перспективы

На настоящем начальном этапе переустройства сохраняются еще веские конституционные основания для подтверждения контрольных функций Счетной палаты, а также практические доводы в пользу сохранения нынешней единой системы финансового контроля.

Как республиканский орган бухгалтерского контроля, Счетная палата призвана служить цели согласования финансовой политики согласно новой версии ст. 117 Конституции, гарантируя экономическую и финансовую совместимость с внутренними и общеевропейскими ограничениями, налагаемыми на национальные финансы, а следовательно и на финансовые полномочия региональных и местных образований.

Что касается ст. 119, включающей упоминание о принципах “солидарного федерализма” и устанавливающей создание фонда выравнивания для территорий с меньшими налоговыми поступлениями на душу населения (параграф 3), то в этой статье в ясной форме указывается на необходимость контроля за применением механизмов налогообложения и распределения ресурсов, которые богатые регионы должны направлять бедным, и, главное, на необходимость контроля законности и эффективности расходования этих средств регионами-получателями. Совершенно очевидно, что такой контроль не может действенно и эффективно осуществляться контрольным органом самого региона-получателя. Таким образом, речь идет о конституционном предписании, вовсе не противоречащем нынешним полномочиям Счетной палаты согласно Закону 20/1994. Счетная палата является тем органом, который лучше всех

может выполнять эту функцию с позиций беспристрастности и нейтралитета.

То же самое можно сказать и о конституционной норме, предполагающей выделение дополнительных ресурсов и осуществление специальных мероприятий в помощь самым малоразвитым территориям страны (ст. 119, параграф 5).

Речь идет, по сути дела, о контроле за “согласованностью системы”, который может осуществляться Счетной палатой в качестве “гаранта экономической и финансовой сбалансированности всего государственного сектора”. Тем не менее, Счетная палата чувствует себя также в законном праве осуществлять контроль за исполнением региональных и местных бюджетов в соответствии с их планами, а также производить оценку деятельности администрации согласно параметрам эффективности, производительности и экономии, то есть осуществлять контроль *a posteriori*.

Нет смысла цитировать ст. 5 Конституции, провозглашающую “единство” Государства, ибо такое же предписание существует и в других Государствах с федеральным и парафедеральным устройством., в которых, тем не менее, контроль осуществляется региональными и местными органами контроля, а не единой Счетной палатой. Поэтому, оставляя в стороне “конституционные обоснования”, необходимо сконцентрировать усилия на том, чтобы убедить наших институциональных партнеров в том, что Счетная палата не является органом государственного контроля над местными органами власти, а напротив - учреждением, независимым от центральной администрации. Эта независимость, отраженная, кстати, в Конституции страны, превращает Палату в гаранта жизнеспособности автономной системы (то есть в орган общереспубликанского значения).

Еще несколько сильных аргументов в пользу Счетной палаты. Прежде всего, перемещение власти в сторону регионов сокращает возможности выборных органов и увеличивает их потребность в нейтральной информации о результатах работы администрации. Во-вторых, трения между регионами и территориальными образованиями более низкого уровня приводят к тому, что эти последние также отдают

*На настоящем начальном этапе переустройства сохраняются еще веские конституционные основания для подтверждения контрольных функций Счетной палаты, а также практические доводы в пользу сохранения нынешней единой системы финансового контроля.*



предпочтение единому общереспубликанскому органу перед региональным. Наконец, соображения чисто практического характера, подсказывают, что такое решение поможет избежать дублирования, пробелов в контроле и конфликтов, связанных с разграничением конкретных контрольных полномочий между центральным и региональными контрольными органами.

В этом смысле, нынешняя модель Счетной палаты, разделенной на региональные отделы, имеет несомненные преимущества перед моделями, предполагающими наличие большого числа региональных контрольных органов, не зависящих от центрального. Существующая модель обещает координацию контрольных мероприятий как на стадии их планирования, так и при проведении одновременных проверок работы администрации “в горизонтальной плоскости”, позволяя применять единые критерии и методы, представлять выборным органам и администрациям единообразные отчеты, строить работу на основе единых стандартов эффективности и производительности, определенных на национальном уровне путем сравнения с опытом других стран.

Все эти темы включены в правительственный проект положения о применении реформы Раздела V Конституции страны. В этот проект,

находящийся сейчас на обсуждении в Парламенте, включены основные принципы сочетания законодательных полномочий, общих для Государства и регионов, что представляется весьма важным, так как эти принципы будут иметь преимущественную силу по сравнению с региональными уставами.

Среди прочего, сюда включается и проект, определяющий контрольные функции Счетной палаты в контексте нового, регионального государственного устройства. Предусматривая необходимость соблюдения равновесия между бюджетами муниципалитетов, провинций, городских районов и регионов, проект устанавливает, что региональные отделы Счетной палаты, должны проверять выполнение задач, поставленных планирующими и принципиальными законодательными актами регионального уровня, а также добросовестность финансового управления местной администрации - все это сообразно принципам контроля *a posteriori*.

В настоящий момент по этому предложению ведутся активные дебаты между Правительством и территориальными образованиями. Речь идет о разумном сочетании децентрализации с потребностями в координации действий властных структур. Каким бы ни было решение Парламента, оно должно как можно раньше развеять возникающие ныне сомнения.

*В настоящий момент по этому предложению ведутся активные дебаты между Правительством территориальными образованиями. Речь идет о разумном сочетании децентрализации с потребностями в координации действий властных структур.*





# Адреса членов EUROSAT

**СЕКРЕТАРИАТ EUROSAT**  
e-mail: eurosai@tcu.es  
http://www.eurosai.org

**Rechnungshof  
Dampfschiffstr. 2  
A-1053 Wien  
Австрия**

Телефон: 43171171 - 8456  
Факс: 4317129425  
e-mail: intosai@rechnungshof.gv.at

State Accounts Chamber of the Azerbaijan Republic  
Government House  
370016 Baku  
**Республика Азербайджан**

Телефон: 99412 936920  
Факс: 99412 98 0182 - 932025  
e-mail: chairman@ach.baku.azv  
http://www.ach.gov.az

State Control Service  
Bulevardi Deshmoret e Kombit  
Tirana  
**Албания**

Телефон: 355 42 32491, 429  
Факс: 355 42 32491  
e-mail: KLSH@albaniaonline.net  
MKercuku@albaniaonline.net

Tribunal de Comptes  
C/ Sant Salvador, 10 3r Tr  
Andorra la Vella  
**Княжество Андорра**

Телефон: 376 806020  
Факс: 376 806025  
e-mail: tcomptes@andorra.ad

Chamber of Control of the National Assembly of the Republic of Armenia  
Marshal Bagramyan Ave, 19  
375095 Yerevan  
**Армения**

Телефон: 374 1 52 33 32  
Факс: 374 1 58 85 42  
e-mail: vpall@parliament.am  
verpal@parliament.am

Committee of State Control of the Republic of Belarus  
3, K. Marx St.  
Minsk 220050  
**Республика Беларусь**

Телефон: 3750172272422  
Факс: 3750172891484  
e-mail: kgg@mail.belpap.by

Cour des Comptes  
2, Rue de la ROgence  
1000 Bruxelles  
**Бельгия**

Телефон: 3225518111  
Факс: 3225518622  
e-mail: ccrek@ccrek.be  
courdescomptes@ccrek.be

State Financial Control  
2 Legs St.  
1000 Sofia  
**Болгария**

Телефон: 3592880391  
Факс: 3592802236  
e-mail: gudfk@news.mail.ba.bg

Ured za reviziju finansijskog poslovanja institucija  
Bosne i Hercegovine  
(The Audit Office of the Institutions  
of Bosnia Herzegovina)  
Musalja 9,  
Sarajevo, 71000  
**Босния и Герцеговина**

Телефон: 38733264740  
Факс: 38733264740  
e-mail: salbha@bha.net.ba  
http://www.revizija.gov.ba

National Audit Office  
157-197 Buckingham Palace Road  
Victoria  
London SW1W 9SP  
**Великобритания**

Телефон: 442077987777  
Факс: 44207236163  
e-mail: nao@net.gov.uk  
John.BOURN@nao.gsi.gov.uk  
www.open.gov.uk/nao/home.htm

State Audit Office  
Aracsai Csere Janos Utca 10  
1052 Budapest  
**Венгрия**

Телефон: 361 3188799  
Факс: 361 3384710  
e-mail: kovacs@asz.hu

Bundesrechnungshof  
Adenauerallee 1  
53113 Bonn  
**Германия**

Телефон: 4918887210  
Факс: 491888721-2610  
e-mail: poststelle@brh.bund.de  
http://www.bundesrechnungshof.de

Supreme Court of Audit of Greece  
34, Patission Str.  
106 82 Athens  
**Греция**

Телефон: 3013810211 / 3013840129  
Факс: 3013800526  
e-mail: elcsm@otenet.gr

Chamber of Control of The Republic of Georgia  
105, David Agmashenebeliaev  
Tbilisi 380044  
**Грузия**

Телефон: 995 32 954469; 958849177  
Факс: 995 32 954469; 958849173  
e-mail: chamber@gol.ge  
http://www.chamber.gol.ge

Rigsrevisionen  
St. Kongsgade 45  
1264 København k  
**Дания**

Телефон: 4533928400  
Факс: 4533110415  
e-mail: henrik.otbo@rigsrevisionen.dk  
http://www.rtrr.dk

Office of the Comptroller and Auditor General  
Dublin Castle  
Dublin 2  
**Ирландия**

Телефон: 3531 6793122  
Факс: 3531 6793288

Rikisendurskodun  
Skulagata 57  
150 Reykjavik  
**Исландия**

Телефон: 3545614121  
Факс: 3545624546  
e-mail: greitar@rikisend.althingi.is  
http://www.rikisend.althingi.is

Tribunal de Cuentas  
Fuencarral 81  
28004 Madrid  
**Испания**

Телефон: 3491 4460466  
Факс: 3491 5933894  
e-mail: tribunalalta@tcu.es  
http://www.tcu.es

Corte dei Conti  
Via Baiamonti 25  
00195 Roma  
**Италия**

Телефон: 390638762477  
Факс: 390638768011  
e-mail: bmanna@tiscalinet.it

Audit Office of The Republic  
12, Vyzantionu Str.  
Nicosia 152  
**Кипр**

Телефон: 357 2 401 300  
Факс: 357 2 668 153  
e-mail: cao@cytanet.com.cy  
http://www.audit.gov.cy

State Audit Office  
Republic of Latvia  
26 Valdemara Street  
Riga, LV 1937  
**Латвия**

Телефон: 371 (7) 286489  
Факс: 371 (7) 283466  
e-mail: lrvk@lrvk.gov.lv  
http://www.lrvk.gov.lv

State Control  
of The Republic of Lithuania  
Ramenkalnio 27  
2669 Vilnius  
**Литва**

Телефон: 370 52621646  
Факс: 370 52625092  
e-mail: NAO@vkontrolė.lt  
http://vkontrolė.lt

Landtag des Färstentums  
Kirchstrasse 10  
FL-9490 Vaduz  
**Лихтенштейн**

Телефон: 4232366571  
Факс: 4232366580  
e-mail: Cornelia.Lang@st.lv.li

Chambre des Comptes  
2, Av. Monterey  
L-2163 Luxembourg  
**Люксембург**

Телефон: 352474456 - 1  
Факс: 3524772186  
e-mail: tom.heintz@fi.etat.lu

European Court of Auditors  
12, Rue Alcide de Gasperi  
L-1615 Luxembourg  
**Люксембург**

Телефон: 35243981  
Факс: 352439846430  
e-mail: info@eca.eu.int  
http://www.eca.eu.int

State Audit Office  
M.Tito - 12/3 Macedonia Palace  
Skopje, 1000  
**Бывшая Югославская Республика Македония**

Телефон: 3892211262  
Факс: 3892126311  
e-mail: dzr@mt.net.mk

National Audit Office  
Notre Dame Revelin  
Floriana CMR 02  
**Мальта**

Телефон: 356 224013  
Факс: 356 220708  
e-mail: joseph.g.galea@magnet.mt  
http://www.nao.gov.mt

Curtea de Conturi  
A Republicii Moldova  
B-Rd Stefan Cel Mare, 105  
2073 OR, Chisinau  
**Молдова**

Телефон: 373 2 23 36 69  
Факс: 373 2 232567  
e-mail: cdc@moldova.md

Commission Supérieure des Comptes de la Principauté  
Ministère d'Etat  
Place de La Visitation  
Mc 98015 Monaco  
**Монако**

Телефон: 37793158256  
Факс: 377 93158801  
e-mail: biancheri@gouv.mc

Algemene Rekenkamer  
Lange Voorhout 8  
NL 2500 EA Gravenhage  
**Нидерланды**

Телефон: 31703424344  
Факс: 31703424130  
e-mail: bjz@rekenkam.nl  
http://www.Rekenkamer.nl

Riksrevisjonen  
Pilestredet, 42  
N-0032 Oslo  
**Норвегия**

Телефон: 4722 241000  
Факс: 4722 241001  
e-mail: jan-otto.joranli@riksrevisjonen.no  
http://www.riksrevisjonen.no

Najwyższa Izba Kontroli  
P.O. Box P-14  
00-950 Warszawa 1  
**Польша**

Телефон: 4822 8 254481  
Факс: 4822 8 250792  
e-mail: mik@mik.gov.pl  
http://www.mik.gov.pl

Tribunal de Contas  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1094 Lisboa Codex  
**Португалия**

Телефон: 35117972863  
Факс: 35117970984  
e-mail: dg@tcostas.pt  
http://www.tcostas.pt

Accounts Chamber of The Russian Federation  
Zubovskaya Street 2  
121901 Moscow  
**Российская Федерация**

Телефон: 70 95 9140190  
Факс: 70 95 2473160  
e-mail: intrrel@ach.gov.ru  
http://www.ach.gov.ru

Curtea de Conturi a României  
22-24, Lev Tolstoy St.  
Sect. 1, 71289 Bucarest  
**Румыния**

Телефон: 401 2301377  
Факс: 401 2301364  
e-mail: rei@rc.pcnr.ro  
http://www.rc.pcnr.ro

Supreme Audit Office  
of The Slovak Republic  
Priemysln3 2  
SK 824 73 Bratislava  
**Словацкая Республика**

Телефон: 421 2 55423069  
Факс: 421 2 55423005  
e-mail: hlavac@control.gov.sk  
http://www.control.gov.sk

Court of Audit  
of The Republic of Slovenia  
Slovenska cesta 50  
SI - 1000 Ljubljana  
**Словения**

Телефон: 386 4785810  
Факс: 386 4785892  
e-mail: aud@rs-rsi.si  
http://www.sigovis/ras/rsi/

Turkish Court of Accounts  
Sayistay Baskanligi  
Inonu Bulvari  
06530 Balgat  
Ankara  
**Турция**

Телефон: 90 312 2953030  
Факс: 90 312 2954094  
e-mail: cesvadetur@sayistay.gov.tr  
cesvadgurer@ttuet.net.tr  
http://sayistay.gov.tr

Accounting Chamber of Ukraine  
7 Mykhailo Kotsiybyskiy, Kiev  
Kiev-30, Ukraine, GSP 252601  
**Украина**

Телефон: 380 44 224 26 64  
Факс: 380 44 234 20 30  
e-mail: rp@ac-rada.gov.ua  
http://www.ac-rada.gov.ua

State Audit Office  
Annankatu 44  
00100 Helsinki  
**Финляндия**

Телефон: 35894325700  
Факс: 35894325820  
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: ifradine@comptes.fr  
http://www.comptes.fr

State Audit Office  
Tkalciceva 19  
Hr - 10000 Zagreb  
**Хорватия**

Телефон: 385 1 4813 302  
Факс: 385 1 4813 304  
e-mail: dur@zg.tel.hr  
http://www.revizija.hr

Supreme Audit Office  
Jankovcova 63  
170 04 Praha 7  
**Чешская Республика**

Телефон: 420 2 33045350  
Факс: 420 2 33045336  
e-mail: lubomir.volenik@nku.cz

Contrôle Fédéral des Finances  
de La Confédération Suisse  
Mombijoustrasse 45  
3003 Bern  
**Швейцария**

Телефон: 41313231020  
Факс: 41313231101  
e-mail: sekretariat@efk.admin.ch  
info@efk.admin.ch  
http://www.efk.admin.ch

Riksrevisionsverket  
Drottningatan, 89  
S-104 30 Stockholm  
**Швеция**

Телефон: 4686904000  
Факс: 4686904123  
e-mail: int@rv.se  
http://www.rv.se

State Audit Office of Estonia  
Narva Mnt. 111  
15013 Tallinn  
**Эстония**

Телефон: 372 6 400700 - 400721  
Факс: 372 6616012  
e-mail: info@rigikontroll.ee  
http://www.rigikontroll.ee



**E U R  S A I**

Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa  
European Organisation of Supreme Audit Institutions  
Organisation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques d'Europe  
Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden  
Европейская организация высших органов финансового контроля