



N.º 10

Европейская организация высших органов финансового контроля



II Конгресс EUROSАI-EURORAИ

О комитете государственного контроля Республики Беларусь

Высшая контрольная палата Польши в роли координатора Рабочей группы EUROSАI по аудиту в сфере защиты окружающей среды: опыт и новые задачи

**Счетная палата и вооруженные силы:
роль ВОФК в обеспечении парламентского контроля в оборонной сфере**

Содержание

1 ОТ РЕДАКЦИИ

ИНФОРМАЦИЯ

- 2 **НОВОСТИ EUROSАI**
- 2 Протокол XXV заседания Руководящего комитета EUROSАI
- 5 Протокол XXVI заседания Руководящего комитета EUROSАI
- 8 Заключение II Конгресса EUROSАI-EURORA I
- 10 Итоги совещания Комитета EUROSАI по подготовке кадров (Пултуск, 24 июля 2003 года)
- 14 Семинар по оценке риска при планировании аудиторских проверок
- 15 Резюме решений XXVII Руководящего комитета EUROSАI
- 17 Календарь событий EUROSАI в 2003 году
- 17 Календарь событий EUROSАI в 2004 году
- 17 Новости членов EUROSАI

- 34 **ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ**
- 34 Годовой отчет ЕСП за 2002 год
- 36 Специальные отчеты ЕСП, опубликованные в 2003 году

ДОКЛАДЫ И ОБЗОРЫ

- 25 **О КОМИТЕТЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**
АРКАДИЙ САЛИКОВ, Вице-президент Комитета государственного контроля Республики Беларусь
- 27 **ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ СРЕДСТВ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА СЧЕТНОЙ ПАЛАТОЙ УКРАИНЫ**
В.К. СИМОНЕНКО, Председатель Счетной палаты Украины
- 32 **ВЫСШАЯ КОНТРОЛЬНАЯ ПАЛАТА ПОЛЬШИ В РОЛИ КООРДИНАТОРА РАБОЧЕЙ ГРУППЫ EUROSАI ПО АУДИТУ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ: ОПЫТ И НОВЫЕ ЗАДАЧИ**
МИРОСЛАВ СЕКУЛА, Председатель Высшей контрольной палаты Польши
- 36 **НОВАЯ ДИРЕКТИВА ПО АУДИТУ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО АУДИТОРА ДАНИИ**
ИЕНС ЛУНД АНДЕРСЕН, Старший консультант ВОФК Дании
- 41 **СЧЕТНАЯ ПАЛАТА И ВООРУЖЕННЫЕ СИЛЫ: РОЛЬ ВОФК В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В ОБОРОННОЙ СФЕРЕ**
ГЕРРИТ ДЕ ЙОНГ, Член Коллегии, и БРОРД ВАН ВЕСТИНГ, Руководитель Проекта ВОФК Нидерландов
- 46 **МЕТОД ВЫБОРОЧНОГО НАБЛЮДЕНИЯ В ДЕЙСТВИИ. ТЕЛЕФОННЫЙ ОПРОС КАК ЧАСТЬ ПРОВЕРКИ НА ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТЬ. ОПЫТ МАЛЬТЫ**
МАНТУАН Д'АМБРОДЖИО-АРАЧИ, Старший аудитор Отдела оптимизации ресурсов ВОФК Мальты
- 50 **РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ В СТРАНАХ-КАНДИДАТАХ НА ВСТУПЛЕНИЕ В ЕС**
ПАТРИК КАЛЛАГАН, Директор информационного отдела Инициативы во имя развития INTOSAI

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 Гюнсалес. Переводы выполнены фирмами "Auctoritas, S.L." и "Guertman & Guinzbourg, intérpretes jurados, S.L.". Макет и оформление: «ДиСкрипт».

От редакции

Дорогие члены EUROSAI!

Множественность организаций, участвующих в контроле сложной экономической деятельности современного государства, заставляет нас все чаще ставить вопрос о необходимости интеграции всех средств государственного контроля, будь то путем технического согласования конкретных мероприятий, или прямого сотрудничества между контрольными органами.

Новые глобальные стратегии создают взаимозависимость между государствами и их экономическими системами. Результат этой взаимозависимости намного превышает простую сумму составляющих, выдвигая на первое место такие субъективные аспекты управления, как взаимная ответственность и готовность к взаимодействию. В этом же направлении идет и европейское строительство, основанное на гомогенизации систем исполнительной и законодательной власти, требующей формирования однородной системы бюджетного контроля и контроля государственного управления в целом.

С учетом особенностей каждой организации, контрольные мероприятия, проводимые в различных странах, должны укладываться в общую стратегию сотрудничества, способствовать ее усилению. Необходимо уже сейчас определить те общие сферы, идентифицировать те технические и практические аспекты контрольной деятельности, которые могли бы способствовать постепенной гармонизации стандартов, методов и процедур финансового контроля, выявлению общих рисков и помех, поиску эффективных совместных решений.

На базе международного сотрудничества создаются условия формирования эффективной супранациональной контрольной сети, действующей на основе принципов общности интересов, взаимного доверия, независимости, равноправия, свободы участия, транспарентности и ответственности. Однако, чтобы добиться этого, наше сотрудничество должно быть динамичным, связывающие нас субъективные ценности должны перерасти в общепринятые нормы действия.

В решении этой задачи EUROSAI призвана играть ключевую роль. Значительную долю своих средств организация должна посвятить тому, чтобы обеспечить участие как можно большего числа ВОФК в общих мероприятиях, в интеграционных и глобализационных процессах, сопровождающихся, одновременно, процессами децентрализации. EUROSAI должна добиваться понимания всеми ВОФК важности региональной кооперации и выхода на контакты с другими региональными группами.

В этом контексте особое значение приобретают периодические встречи EUROSAI с другими международными организациями финансового контроля, в частности, с OLACEFS (третья конференция, по теме “Финансовый контроль в XXI веке”, состоится в этом году в Лондоне) и EURORAI (конференция, организованная в прошлом году, в Копенгагене, была посвящена контролю в области здравоохранения).

Руководители ВОФК должны взять на себя обязательство стимулировать и проводить в жизнь различные оперативные формы сотрудничества с другими органами и организациями, анализируя результаты такого сотрудничества, идентифицируя лучшую практику, воплощая извлеченные уроки в новых, более продвинутых и эффективных проектах. Необходимо всемерно поддерживать обмен информацией, создавать горизонтальные и вертикальные структуры обмена, вовлекающие в него не только сами органы финансового контроля, но также и парламенты, и правительства наших стран. Активный международный обмен информацией способствует большей гласности и эффективности государственного управления.

В этой связи необходимо упомянуть о важном вкладе Рабочих групп EUROSAI по информационным технологиями и экологическому аудиту, которым принадлежит заслуга внедрения интересных инициатив сотрудничества, а также об усилиях Комитета EUROSAI по подготовке кадров, работающего над разработкой общей стратегии обучения в рамках нашей организации и одновременно организующего учебные семинары и конференции, в том числе в сотрудничестве с IDI.

Завершая это вступление к очередному номеру Журнала EUROSAI, не могу поставить точку, не почтив память нашего ушедшего друга и коллеги доктора Воленика, председателя ВОФК Чешской республики и президента EUROSAI в 1996-1999 годах, человека, чрезвычайно много сделавшего для сплочения этой Организации.

В заключение хочу также выразить свою признательность всем авторам, не пожалевшим своего времени, чтобы предложить вниманию читателей этого номера журнала свои мнения и статьи, благодаря которым издание продолжает служить эффективным средством общения между всеми членами EUROSAI.

Убальдо Ньето де Альба

Председатель Счетной палаты Испании
Генеральный секретарь EUROSAI



Новости EUROSAI

ПРОТОКОЛ XXV ЗАСЕДАНИЯ РУКОВОДЯЩЕГО КОМИТЕТА EUROSAI

Москва (Российская Федерация) – 27 мая 2002 года

Руководящий комитет EUROSAI провел свое XXV заседание в Москве (Российская Федерация) 27 мая 2002 года с участием членов и наблюдателей Руководящего комитета согласно списку, приводимому в Приложении I, под председательством Председателя Счетной палаты Франции и Президента EUROSAI г-на Франсуа Ложеро.

Председатель Счетной палаты Российской Федерации г-н Степашин обратился к присутствующим с приветственным словом. Г-н Ложеро произнес вводную речь, отметив важный вклад в развитие Организации высшего органа финансового контроля Чешской республики и его Председателя г-на Воленика сначала в роли Президента EUROSAI, а затем в качестве члена Руководящего комитета. Г-н Ложеро также указал, что ВОФК Чешской республики будет продолжать активно участвовать в работе EUROSAI как член Комитета по подготовке кадров. Затем г-н Ложеро приветствовал г-на Нуньеса Переса, который представлял на заседании Генерального секретаря EUROSAI, отсутствовавшего по состоянию здоровья. Руководящий комитет направил Генеральному секретарю единодушные пожелания скорого выздоровления.

До обсуждения вопросов повестки дня Президент EUROSAI г-н Ложеро, сообщив присутствовавшим о том, что Председатель Счетной палаты Российской Федерации г-н Степашин хочет представить им новое предложение по эмблеме Организации, передал слово г-ну Степашину для презентации этого проекта.

Г-н Степашин напомнил, что до сих пор EUROSAI не имела собственной эмблемы как организация и представил членам Руководящего комитета хрустальный полиэдр с выгравированным сокращенным названием Организации. Согласно предложению г-на Степашина, этот полиэдр, символизирующий

транспарентность, мог бы стать эмблемой EUROSAI и переходить от одного Президента организации к другому при их смене на каждом Конгрессе.

Руководящий комитет принял предложение Председателя Счетной палаты Российской Федерации г-на Степашина.

1. Утверждение повестки дня XXV заседания

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

- по пункту 9 : презентация ВОФК Российской Федерации окончательной программы Конгресса;
- по пункту 10, “Прочее”: сообщение ВОФК Великобритании о результатах заседания Рабочей группы INTOSAI по стратегическому планированию, состоявшегося в Вашингтоне 25 - 26 апреля 2002 года.

2. Утверждение протокола XXIV заседания

Протокол XXIV заседания (7 марта 2002 года, Копенгаген) утвержден и будет разослан всем членам Организации.

3. Отчет о деятельности EUROSAI за период 1999-2002 гг.

Выступая в качестве представителя г-на Ньето де Альбы, г-н Нуньес Перес представил отчет Генерального секретариата о деятельности Организации в период 1999-2002 гг. Никаких замечаний по отчету со стороны членов или наблюдателей Руководящего комитета высказано не было. Отчет будет вынесен на утверждение Конгресса.



4. Представление отчетных документов, финансового отчета и заключения аудиторов за отчетные периоды 1999, 2000 и 2001 годов

От имени Генерального секретаря EUROSAI, г-н Нуньес Перес представил отчетные документы и финансовый отчет Организации за 1999, 2000 и 2001 отчетные годы, вместе с заключениями аудиторов. Президент EUROSAI указал, что аудиторы вынесли положительное заключение по счетам Организации, которые ведет Генеральный секретариат в Испании.

Никаких замечаний со стороны членов и наблюдателей Руководящего комитета высказано не было. Вышеупомянутые документы будут вынесены на утверждение Конгресса.

5. Презентация Проекта бюджета

От имени Генерального секретаря EUROSAI, г-н Нуньес Перес представил Проект бюджета, разработанный согласно директивам Руководящего комитета, утвержденным на последнем заседании Комитета в Копенгагене, 7 марта 2002 года.

Никаких замечаний со стороны членов и наблюдателей Руководящего комитета высказано не было. Проект будет вынесен на утверждение Конгресса. Президент EUROSAI г-н Ложеро указал, что Проект бюджета, в случае его утверждения Конгрессом, позволит осуществлять поддержку мероприятий, осуществляемых Организацией, в частности в области подготовки кадров.

6. Сообщение о кандидатурах на избрание в новый состав Руководящего комитета EUROSAI и назначение новых аудиторов

От имени Генерального секретаря EUROSAI, г-н Нуньес Перес напомнил, что свои кандидатуры в члены Руководящего комитета нового состава выдвинули в письмах, направленных секретариату, Председатели ВОФК Италии и Литвы.

По вопросу назначения аудиторов, г-н Нуньес Перес проинформировал о том, что высший орган финансового контроля Бельгии официально уведомил о своем намерении продолжать работу в качестве аудитора

в течение еще одного срока, в отличие от Ирландии, которая покидает этот пост. ВОФК Исландии выразил свою готовность взять на себя функции аудитора, если Конгресс сочтет возможным возложить их на эту организацию.

Президент EUROSAI г-н Ложеро принял к сведению представленные кандидатуры на избрание, в ходе Конгресса, в новый состав Руководящего комитета и констатировал, что эти кандидатуры отвечают пожеланию, выраженному в статье 10 Устава EUROSAI, где указывается на необходимость соблюдать принцип, согласно которому в Руководящем совете должны быть представлены различные географические регионы Европы и органы, относящиеся к разным типам организации контроля государственных финансов.

Президент EUROSAI поблагодарил выходящих членов Руководящего комитета, ВОФК Эстонии и Великобритании. ВОФК Великобритании будет продолжать участвовать в заседаниях Руководящего комитета в качестве наблюдателя. Г-н Ложеро положительно отозвался о динамизме ВОФК Эстонии и ее Председателя, г-на Партса, который активно участвует в работе EUROSAI, проявляет готовность к сотрудничеству, подает удачные и своевременные предложения по работе Организации.

В отношении назначения новых аудиторов, Президент EUROSAI выразил свое удовлетворение желанием ВОФК Бельгии продолжить работу в качестве аудитора в течение еще одного периода и поблагодарил ВОФК Ирландии за работу, проделанную в течение двух периодов на посту аудитора. Он также поблагодарил ВОФК Исландии за готовность взять на себя функции аудитора.

Руководящий комитет принял к сведению кандидатуры, представленные в Генеральный секретариат, для назначения Конгрессом в качестве членов Руководящего комитета и аудиторов Организации.

7. Представление отчета о деятельности Комитета по подготовке кадров и проекта резолюции о стратегии в области подготовки кадров

Г-н Перрон (ВОФК Франции), один из сопредседателей (вместе с г-жой



Фернандес Пирла (ВОФК Испании) Комитета EUROSAI по подготовке кадров (сокращенно КЕПК, или ЕТС в английской версии), представил отчет о деятельности Комитета по подготовке кадров за период 2000-2002 годов. Отчет будет вынесен на утверждение Конгрессом вместе с проектом резолюции о стратегии подготовки кадров в EUROSAI, разработанным согласно директивам, утвержденным на заседании Руководящего комитета в Копенгагене, 7 марта 2002 года.

Никаких замечаний со стороны членов и наблюдателей Руководящего комитета высказано не было. Вышеупомянутые документы будут вынесены на утверждение Конгресса.

8. Представление отчета о деятельности Рабочей группы по экологическому аудиту

Отчет о деятельности Рабочей группы по экологическому аудиту за период 1999-2002 гг. представил, перед вынесением на утверждение Конгресса, Председатель ВОФК Польши г-н Секула.

Никаких замечаний со стороны членов и наблюдателей Руководящего комитета высказано не было. Отчет будет вынесен на утверждение Конгресса.

9. Сообщение о ВОФК и других организациях, принимающих участие в Конгрессе в качестве наблюдателей или приглашенных, и информация об окончательной программе Конгресса

Председатель ВОФК Российской Федерации г-н Степашич напомнил о том, что на своем заседании в Копенгагене, 7 марта 2002 года, Руководящий комитет принял решение пригласить в качестве наблюдателей высшие органы финансового контроля, представляющие различные региональные группы INTOSAI, ВОФК США в качестве ответственного за издание журнала INTOSAI и три организации: IDI, SIGMA-OCDE и EURORAI. ВОФК Канады и Японии приглашены лично Председателем высшего органа финансового контроля, организующего Конгресс.

Председатель ВОФК Российской Федерации г-н Степашич указал, что он получил подтверждения от следующих

учреждений и организаций: ARABOSAI, которую будет представлять ВОФК Марокко, OLACEFS в лице ВОФК Республики Колумбии; EURORAI, IDI, SIGMA-OCDE и ВОФК США, в качестве ответственного за издание журнала INTOSAI. ВОФК Канады и Японии также подтвердили свое участие.

Председатель ВОФК Российской Федерации г-н Степашич предложил, чтобы вышеупомянутым учреждениям и организациям было предоставлено время для кратких выступлений в течение первого или второго общего пленарного заседания Конгресса, в пункте "Прочее". Свое желание выступить выразили ARABOSAI, OLACEFS, IDI, EURORAI, SIGMA-OCDE и ВОФК США.

Никаких замечаний со стороны членов и наблюдателей Руководящего комитета высказано не было.

Президент EUROSAI г-н Ложеро заявил, что, исходя из вышеизложенного, он обнародует перед Конгрессом согласованный перечень наблюдателей и приглашенных и сообщит о том, что дополнительные вопросы Программы Конгресса были утверждены. Г-н Ложеро отметил, что желание наблюдателей выступить на Конгрессе свидетельствует не только о том, что другие учреждения и организации испытывают большой интерес к деятельности EUROSAI, но также и об открытости и динамизме Организации. Эти выступления могут оказаться весьма полезными для EUROSAI.

10. Прочее

Сэр Джон Борн предложил представителю ВОФК Великобритании г-ну Синклеру проинформировать Руководящий комитет о результатах заседания Рабочей группы по стратегическому планированию INTOSAI, состоявшегося в Вашингтоне 25-26 апреля 2002 года. Г-н Синклер сообщил, что Рабочая группа сконцентрировала свою деятельность на разработке рамочного проекта стратегического планирования, предварительная версия которого будет представлена на заседании Руководящего комитета INTOSAI 15 октября 2002 года. Цель заключается в том, чтобы составить окончательный документ, который мог бы быть



вынесен на утверждение Конгресса в Будапеште, в 2004 году. Г-н Синклер уточнил, что эта Рабочая группа, председателем которой является ВОФК США и в которую входят три члена EUROSАI, практически только что приступила к работе. На этом этапе происходит обмен идеями между членами Рабочей группы по поводу функций INTOSAI, ее основополагающих ценностей и основных направлений стратегического планирования. Предварительный документ будет распространен среди членов EUROSАI, как только он будет составлен, для того чтобы все члены этой организации могли внести свой вклад в проводимую работу.

Президент EUROSАI г-н Ложеро подчеркнул важность проработки

направлений деятельности INTOSAI и высоко оценил роль Рабочей группы в подготовке будущей стратегии Организации. Г-н Ложеро поблагодарил членов EUROSАI, участвующих в этой работе, первые результаты которой будут вынесены на рассмотрение конгресса INTOSAI в 2004 году.

Президент EUROSАI поблагодарил Председателя ВОФК Российской Федерации г-на Степашина, а также его сотрудников и всех лиц, участвовавших в подготовке и работе заседания и выразил свою признательность Счетной палате Испании, которая с 1990 года выполняет обязанности Генерального секретариата Организации. После этого заседание было объявлено закрытым.

ПРОТОКОЛ XXVI ЗАСЕДАНИЯ РУКОВОДЯЩЕГО КОМИТЕТА EUROSАI

Москва (Российская Федерация), 31 мая 2002 года



5

Руководящий комитет EUROSАI провел свое XXVI заседание в Москве (Российская Федерация) 31 мая 2002 года с присутствием членов Руководящего комитета, наблюдателей и приглашенных, перечень которых приводится в Приложении 1.

Президент EUROSАI г-н Степашин поблагодарил г-на Ложеро, Председателя ВОФК Франции и бывшего Президента EUROSАI, за проделанную работу и за помощь в проведении V конгресса EUROSАI.

1. Утверждение повестки дня XXVI заседания

Повестка дня XXVI заседания утверждена со следующими изменениями :

- Включен новый пункт 5, в котором рассматривалось заявление ВОФК Бывшей Югославской Республики Македонии о приеме в члены EUROSАI, полученное Секретариатом уже после составления повестки дня.
- Пункт 5 старой версии повестки дня стал пунктом 6.

• В пункте 7 “Разное”, Председатель ВОФК Венгрии г-н Ковач предложил информацию о подготовке к празднованию 50-летней годовщины INTOSAI в 2003 году и о проведении XVIII INCOSAI в 2004 году.

Высший орган финансового контроля Польши представил свою кандидатуру на проведение VII Конгресса EUROSАI.

В заключение, ВОФК Португалии также попросил слово.

2. Приветственное слово

Г-н Степашин обратился с приветственным словом к новым членам Руководящего комитета EUROSАI: Председателям ВОФК Германии, Италии и Литвы г-дам Энгельсу, Стадерини и Ляучусу.

3. Назначение первого и второго вице-президентов

Выступая от имени Секретариата EUROSАI, г-н Нуньес Перес сообщил, что, во исполнение статьи 10 Устава, должность первого вице-президента автоматически закрепляется за

Председателем ВОФК Германии, г-ном Дитером Энгельсом.

На должность второго вице-президента была выдвинута кандидатура ВОФК Дании в лице ее Председателя, г-на Отбо. Эту кандидатуру предложил высший контрольный орган Великобритании при поддержке ВОФК Франции, Российской Федерации и Испании. Руководящий комитет утвердил кандидатуру г-на Отбо на должность второго вице-президента ЕВРОСАИ.

4. Утверждение директив, необходимых для исполнения решений Конгресса

Г-н Степашин представил краткий отчет по результатам Конгресса, подчеркнув, что конгресс подтвердил рост авторитета и влияния нашей организации, о чем свидетельствуют как увеличение числа ее членов (на IV конгрессе в Париже участвовали 36 членов ЕВРОСАИ, а на V конгрессе в Москве - 44), так и расширение сферы сотрудничества. Из дебатов, состоявшихся в ходе рабочих заседаний, явствует, что в высших органах финансового контроля произошли важные организационные и функциональные изменения, ширится взаимодействие в анализе и детальном изучении таких тем, как экологический аудит, информационные технологии, обучение экспертов.

Г-н Степашин отметил, что важным вкладом в расширение сотрудничества в рамках ЕВРОСАИ стало обсуждение на конгрессе одного из ключевых направлений деятельности ВОФК - контроль за исполнением государственного бюджета.

Г-н Степашин дал положительную оценку заключительному документу конгресса - "Рекомендациям", в которых отражен опыт ВОФК и перспективы работы по этой теме и внес предложение о том, чтобы Комитет по подготовке кадров и вновь созданная рабочая группа ЕВРОСАИ по информационным технологиям учитывали решения конгресса по этому вопросу при составлении своих рабочих планов на последующие 3 года.

Важное место в деятельности Управляющего совета в предстоящие 3 года будут занимать вопросы подготовки кадров. Г-н Степашин напомнил о резолюции конгресса "О стратегии ЕВРОСАИ в области подготовки кадров", в которой Руководящему

комитету ЕВРОСАИ поручается проведение предварительного исследования с участием всех членов ЕВРОСАИ с целью определения потребностей в подготовке кадров, необходимых для этого ресурсов, а также нескольких вариантов стратегии ЕВРОСАИ в этой области. Г-н Степашин попросил Председателя ВОФК Франции г-на Ложеро, который возглавляет Комитет по подготовке кадров, внести предложение по данному вопросу. Он напомнил также о ряде учебных мероприятий ЕВРОСАИ, которые состоятся в 2002 - 2003 годах: (1) второе учебное мероприятие в Венгрии, в сентябре 2002 года на тему "Проверка эффективности использования государственных средств"; (2) третье учебное мероприятие в Праге, в мае 2003 года на тему "Оценка систем внутреннего контроля"; (3) последний региональный семинар первой фазы долгосрочной региональной программы подготовки кадров IDI в Эстонии в сентябре 2002 года; (4) осенью 2002 года состоится первый семинар второй фазы программы для стран Восточной ЕВРОПЫ.

Г-н Степашин подчеркнул, что для осуществления обширной программы в области обучения потребуются значительные организационные и финансовые ресурсы и в этой связи отметил важное значение принятого конгрессом решения об увеличении размера членских взносов с тем, чтобы в большем объеме финансировать мероприятия по обучению кадров.

Г-н Степашин напомнил также о принятой конгрессом резолюции "О создании рабочей группы ЕВРОСАИ по информационным технологиям" и выразил уверенность в том, что вновь созданная группа позволит активизировать деятельность ЕВРОСАИ на этом важном направлении.

Г-н Степашин упомянул также о том, что конгресс заслушал отчет рабочей группы по аудиту в области окружающей среды и одобрил ее работу, что дает основание для продолжения ее активной плодотворной деятельности в последующий период.

Говоря о перспективах развития взаимодействия ЕВРОСАИ с другими международными организациями в области государственного финансового контроля на последующие 3 года, г-н Степашин отметил важность



продолжения сотрудничества с ОЛАСЕФС и ЕВРОРАИ и напомнил о предстоящей в Колумбии в июле 2002 года второй конференции ЕВРОСАИ-ОЛАСЕФС, а также второй конференции ЕВРОСАИ-ЕВРОРАИ, которая состоится в Дании в июне 2003 года и рассмотрит вопрос проведения аудита медицинского обслуживания.

Представитель Великобритании г-н Мартин Синклер сообщил, что ВОФК Великобритании готов организовать следующую конференцию EUROSAI-OLACEFS в Лондоне, если Руководящий комитет примет решение провести третий форум этих организаций. Члены Руководящего комитета приняли к сведению это предложение и поблагодарили за него ВОФК Великобритании.

Председатель ВОФК Франции г-н Ложеро взял слово и поблагодарил г-на Степашина и его сотрудников за успешную организацию и результаты V Конгресса. Затем он особо упомянул резолюцию конгресса по подготовке кадров и поручение, которое было дано этому Комитету V Конгрессом. Г-н Ложеро предложил, чтобы Комитет по подготовке кадров проанализировал различные аспекты резолюции и доложил о результатах этого анализа Руководящему комитету в ходе его следующего заседания в 2003 году.

Предложение г-на Ложеро было принято.

5. Заявление о приеме в члены Организации Бывшей Югославской Республики Македонии

Г-н Нуньес Перес изложил уставные требования, выдвигаемые при вступлении в нашу Организацию и выставил кандидатуру ВОФК Бывшей Югославской Республики Македонии на утверждение Руководящего комитета.

Руководящий комитет утвердил вступление в EUROSAI Бывшей Югославской Республики Македонии.

6. Место и дата следующего заседания Руководящего комитета

Новый член Руководящего комитета EUROSAI, Председатель ВОФК Италии г-н Стадерини предложил провести следующее XXVII заседание Комитета в Риме, в октябре 2003 года.

Управляющий Совет принял это предложение.

7. Разное

7.1 Председатель ВОФК Венгрии г-н Ковач рассказал о подготовке двух крупных форумов в Будапеште, в 2003 и 2004 годах.

Он поблагодарил за доверие, оказанное ему EUROSAI, поддержавшей кандидатуру Венгрии на организацию двух таких важных мероприятий.

Г-н Ковач вкратце рассказал о том, как идет подготовка к празднованию 50-летия INTOSAI в 2003 году, в том что касается содержания тем и выступлений:

- В ходе рабочего заседания Управляющего Совета ИНТОСАИ будут заслушаны выступления по следующим темам: “Растущая роль INTOSAI в процессах глобализации” и “Интерпретация Лимской декларации”

- Главной темой торжественного акта будет “Ретроспектива деятельности INTOSAI за прошедшие 50 лет”

В том, что касается XVIII INCOSAI, темы этого Конгресса будут определены на следующем заседании Управляющего Совета INTOSAI. Разрабатывается черновик программы, а также веб-страница. Конгресс состоится во Дворце съездов Будапешта.

Г-н Степашин поблагодарил за предоставленную информацию и пожелал г-ну Ковачу успеха в организации этих мероприятий.

7.2. Председатель ВОФК Польши г-н Секула выдвинул кандидатуру ВОФК Польши на организацию VII Конгресса EUROSAI в 2008 году.

Г-н Степашин заявил, что эта предварительная заявка будет учтена и что она представляет большой интерес.

Г-н Соуза выразил свое согласие с г-ном Секулой в том, что касается необходимости заблаговременно планировать форумы такого масштаба, обеспечивая наличие необходимого времени для их подготовки. Он также положительно отозвался о кандидатуре ВОФК Польши, но указал, что Устав EUROSAI предусматривает два основополагающих принципа, которыми необходимо руководствоваться при организации деятельности EUROSAI, а именно: принцип учета интересов



географических регионов Европы и различных типов органов финансового контроля, отличающихся по своим контрольным функциями и юрисдикции. Г-н Соуза напомнил, что до настоящего времени конгрессы проводились в Мадриде, Стокгольме, Праге, Париже, Москве, а следующий Конгресс состоится в Бонне. По мнению г-на Соуза, анализ географических регионов проведения конгрессов и типов контрольных органов, выступавших их организаторами, позволяет сделать вывод о том, что VII Конгресс EUROSАI должна организовывать ВОФК одной из стран Южной Европы: Греции, Испании, Италии или Португалии. Г-н Соуза завершил свое

выступление предложением Руководящему комитету продумать высказанные им соображения, и сообщил, что ВОФК Португалии, обладающая большим опытом организации международных мероприятий, также выдвигает свою кандидатуру в качестве организатора VII Конгресса EUROSАI.

Г-н Степашин поблагодарил г-на Соуза за его замечания и указал, что эта информация, а также кандидатуры на проведение VII Конгресса EUROSАI будут учтены и изучены на следующих заседаниях Руководящего комитета. На этом заседание было объявлено закрытым.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ II КОНГРЕССА EUROSАI-EURORAИ ПО СОТРУДНИЧЕСТВУ В ФИНАНСОВЫХ ПРОВЕРКАХ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ (Копенгаген, 5-7 июня 2003 года)



8

Введение

Делегаты I Конгресса EUROSАI-EURORAИ, состоявшегося на острове Мадейра в 2001 году, пришли к заключению о том, что *“организации высших и региональных органов финансового контроля Европы нуждаются в более детальном обмене опытом по конкретным профессиональным вопросам (в области здравоохранения, образования, капитального строительства и др.). EUROSАI и EURORAИ должны объединить свои усилия для достижения этой цели”*. Следуя предначертаниям I Конгресса, Национальное управление аудита Дании предложило организовать в Копенгагене II Конгресс EUROSАI-EURORAИ по теме сотрудничества в области финансовых проверок системы здравоохранения. Подготовку форума взяла на себя рабочая группа в составе экспертов ВОФК и РОФК Великобритании, Германии, Испании, Португалии и Франции.

В Конгрессе приняли участие 140 делегатов из 27 ВОФК (членов EUROSАI) и 25 РОФК (членов EURORAИ). Также присутствовали в качестве обозревателей представители Управления главного аудитора Канады,



На II Конференции EUROSАI-EURORAИ

Ассоциации присяжных аудиторов Дании, датской аудиторской компании “Kommunerne Revision” и финской аудиторской фирмы “OY Auditor Ab”

Область здравоохранения была выбрана главной темой Конгресса ввиду важности этой статьи расходов в государственных бюджетах и растущих требований к качеству медицинского обслуживания, выдвигаемых гражданами наших стран. Эти обстоятельства требуют от учреждений сферы здравоохранения максимальной производительности и эффективности, а так как проверки в этой сфере входят в компетенцию как национальных, так и региональных и местных органов

финансового контроля, особое значение приобретает сотрудничество и четкая координация работы контрольных органов на всех уровнях.

Помимо этого, на обсуждение Конгресса были вынесены следующие подтемы: “Сотрудничество между аудиторами национального и регионального уровня в ходе проверок” и “Борьба за реформы в системе здравоохранения”. Делегаты Конгресса начали с анализа общего состояния, инфраструктуры и финансирования сферы здравоохранения в Европе. Доклад на эту тему сделал Директор Научно-исследовательского института здравоохранения Дании, после чего представители различных ВОФК и РОФК провели дебаты по конкретным аспектам выбранных тем.

II Конгресс EUROSАI-EURORAИ дал возможность национальным и региональным органам финансового контроля обменяться опытом, выявить новые возможности, поставить новые задачи и разработать новую стратегию сотрудничества с учетом рекомендаций I Конгресса, состоявшегося на острове Мадейра в 2001 году и Семинара EURORAИ по финансовым проверкам в больничных учреждениях, проведенного в Руане 2003 году.

На основе информации, опыта и мнений, полученных и высказанных в ходе Конгресса, были сделаны следующие общие заключения.

Общие заключения

1) EUROSАI и EURORAИ стремятся к созданию благоприятных условий для укрепления сотрудничества между высшими и региональными органами финансового контроля на основе уважения к различиям в системах финансового контроля и соблюдения принципа независимости контрольных организаций. Сотрудничество должно наращиваться постепенно, в зависимости от степени взаимопроникновения общенациональных и региональных органов. Более или менее интенсивное сотрудничество между ними должно отвечать соображениям целесообразности.

2) Структура имущества, финансирование и ревизии сферы здравоохранения значительно отличаются друг от друга в различных странах Европы. При этом, во всех странах можно говорить об

общенациональном, региональном и местном уровнях решения этих проблем. В меньшей степени распространены решения за счет частного сектора. На основе предложенных примеров и последовавших затем обсуждений можно сделать вывод о том, что результаты проверок могут быть улучшены за счет сотрудничества всех компетентных органов финансового контроля. Тем не менее, в настоящее время такое сотрудничество в сфере здравоохранения крайне ограничено. В связи с этим мы призываем общенациональные и региональные органы финансового контроля ближе контактировать между собой вплоть до сотрудничества в конкретных контрольных мероприятиях.

3) В докладах представителей Великобритании, Испании, Италии, России и Франции были приведены отдельные примеры сотрудничества между аудиторами различных уровней. Несмотря на бюрократические барьеры, в этих странах сотрудничество ведется уже на основе общей методики проверок и совместного планирования, с проведением периодических совещаний, рабочих столов и контрольных мероприятий.

4) В последние годы ВОФК и РОФК провели целый ряд проверок на эффективность менеджмента в здравоохранительных учреждениях. На Конгрессе представители региональных органов финансового контроля Великобритании, Дании, Испании, Норвегии, Польши и Франции рассказали о некоторых из этих проверок, подробно описав процесс их проведения с прицелом на реформы. Из представленных докладов вытекает, что для улучшения работы сферы здравоохранения органы финансового контроля могли бы сконцентрироваться, прежде всего, на анализе затрат, сопоставлении практических результатов в различных учреждениях сферы, проверке качества данных, систем информации, контроля качества, а также на показателях окупаемости капиталовложений. При этом “во главу угла должны ставиться интересы пациента”, соблюдение его прав. Доклады позволили выявить ряд важных задач, что стоящих перед аудиторами и показали, что согласованные действия общенациональных и региональных органов финансового контроля могут значительно повысить результаты контрольной деятельности.



Планы на будущее

5) Адекватный контроль в сфере здравоохранения подразумевает участие местных, региональных, общенациональных и международных структур. При этом общенациональные органы контроля могут привнести в эту работу более общий взгляд на состояние системы здравоохранения в целом, сопоставляя результаты, достигнутые в различных регионах. Сотрудничество контрольных органов из разных стран позволяет идентифицировать и брать на

вооружение наиболее эффективные методы работы.

6) EUROSАI и EURORAИ могли бы более тесно сотрудничать в конкретных профессиональных вопросах. Обмен опытом, экспертами, базами данных, информацией о системах финансового контроля, а также проведение учебных мероприятий, рабочих столов по конкретным вопросам, семинаров и конференций - все эти методы содействуют расширению и укреплению такого сотрудничества.

Итоги совещания Комитета EUROSАI по подготовке кадров Пултуск (Польша), 24 июня 2003 года

24 июня 2003 года в Пултуске (Польша) провел свое очередное совещание Комитет EUROSАI по подготовке кадров. Согласно решению Руководящего комитета EUROSАI, принятому 16 февраля 2000 года в Мадриде, в состав Комитета по подготовке кадров входят 8 ВОФК: Великобритании, Германии, Дании, Испании (сопредседатель), Польши, Португалии, Франции (сопредседатель) и Чешской республики. На основании решения Руководящего комитета EUROSАI от 7 марта 2002 года, высший орган финансового контроля Литвы присутствовал на совещании в качестве наблюдателя. Принимая во внимание повестку дня совещания, на него также были приглашены представители IDI, SIGMA, Европейской счетной палаты, ВОФК Венгрии и ВОФК Российской Федерации (в качестве Председателя EUROSАI).

Заместитель Председателя Высшей контрольной палаты Польши, г-н Яцек Ежирский, обратился к делегатам с приветственным словом от имени Председателя ВОФК Польши г-на Мирослава Секулы.

1. Утверждение заключений по итогам совещания Комитета по подготовке кадров в Лиссабоне и черновика повестки дня

Собравшиеся утвердили текст заключений лиссабонского совещания и повестку дня совещания в Пултуске.

2. Стратегия подготовки кадров: разработка анкеты и последующие шаги

Представитель ВОФК Франции г-н Перрон напомнил участникам совещания о последних шагах, предпринятых Комитетом: предварительное обсуждение вопросов анкетирования в июле 2002 года в Мадриде, консультации с членами Комитета в конце 2002 года, "мозговой штурм" в январе в Лиссабоне, работа по подгруппам до апреля и распространение соответствующих версий черновика анкеты с мая по июнь, с учетом замечаний и предложений.

Все пункты каждой последовательной версии анкеты тщательно обсуждались. По итогам обсуждения в анкету, по общему согласию, вносились необходимые изменения.

- ВОФК Франции направит последнюю согласованную версию анкеты в Генеральный секретариат EUROSАI к концу июня 2003 года.
- Генеральный секретарь EUROSАI разошлет анкету всем членам организации в срок до 25 июля 2003 года.
- ВОФК Франции проанализирует результаты анкетирования в августе 2003 года.
- Результаты анализа будут направлены членам Комитета по подготовке кадров в сентябре для комментариев.



• На основе этих комментариев ВОФК Франции представит результаты анкетирования в форме доклада Руководящему комитету EUROSAI, который соберется 28 октября 2003 года в Риме.

3. Учебные мероприятия

3.1. Сотрудничество EUROSAI – IDI: положение дел и перспективы

Г-жа Джеаджеа представила отчет о достижениях и планах на будущее Долгосрочной региональной программы EUROSAI по подготовке кадров (LTRTP).

– В рамках Фазы 1 Программы, предназначавшейся для стран-кандидатов на вступление в ЕС, цикл учебных мероприятий завершился двумя семинарами по региональному аудиту: вторым и заключительным, проведенными в Никосии (Кипр) 3-14 февраля 2003 года. В распоряжении ВОФК-бенефициаров цикла имеются компакт-диски с учебными материалами.

– В рамках Фазы II, предназначенной для высших органов финансового контроля балканских и восточно-европейских стран, “не являющихся кандидатами на вступление в ЕС”, после Семинара по стратегическому планированию, проведенного в ноябре 2002 года в Загребе (Хорватия), учебные мероприятия намечаются на период с весны 2004 по осень 2005 года. До этого должна быть проведена подготовительная работа (перевод материалов курса, отбор участников, найм русскоязычного референта и т.д.). Первое учебное мероприятие (Семинар по планированию и разработке учебных курсов) может быть проведен в Болгарии, что еще нуждается в подтверждении. Вопрос с финансированием Фазы II пока не решен, но Правительство Норвегии подтвердило свою заинтересованность и запросило помощь из бюджета EUROSAI на основании решений, принятых на Конгрессе EUROSAI в Москве. Другие источники финансирования идентифицированы не были.

Завершив свой отчет, г-жа Джеаджеа подтвердила желание IDI более тесно взаимодействовать с рабочими группами и комитетами INTOSAI и на основе такого взаимодействия проводить учебные мероприятия в регионах. Так, например, сотрудничество с Комитетом

INTOSAI по аудиту государственного долга послужило основой для совместного учебного мероприятия продолжительностью пять недель в регионе OLACEFS для 24 специалистов по аудиту. Материалы этого семинара будут переведены на английский язык и поступят в распоряжение всех членов EUROSAI. Такого же рода сотрудничество развивается с Рабочей группой INTOSAI по аудиту в сфере охраны окружающей среды.

3.2. Учебные мероприятия: результаты Семинара по оценке эффективности систем внутреннего контроля, проведенного в Праге (26-28 мая 2003 года)

Об этом мероприятии рассказал представитель ВОФК Чешской республики г-н Миховский. Тема семинара имеет исключительную важность не только для стран-кандидатов на вступление в ЕС, но и для самого Европейского Союза, так как вопросы оценки эффективности систем внутреннего контроля являются ключевыми элементами при разработке аудиторских стандартов. Не удивительно, что семинар привлек внимание большого числа специалистов: более 80 из 33 стран, не считая представителей Европейской комиссии, ЕСП и SIGMA. Эксперты SIGMA и ЕСП разделили семинар на пять модулей, включавших обсуждение конкретных случаев и дискуссионные форумы.

Г-н Миховский напомнил участникам совещания основные заключения этого семинара, все материалы которого будут выпущены на компакт-дисках и поступят на веб-сайт ВОФК Чешской республики (связанный с веб-сайтом EUROSAI).

Участники поздравили ВОФК Чешской республики с успехом, отметив хорошую организацию семинара и высокий уровень докладов и дискуссионных выступлений. Вместе с тем, даже если мероприятие проходит гладко, столь большое число участников, как на этом последнем семинаре (больше 80) неизбежно приводит к повышению накладных расходов организующей ВОФК и угрожает превратить семинар в конференцию. Необходимо искать способы для того, чтобы гарантировать проведение учебных мероприятий



именно в форме семинаров, как они были задуманы изначально (например, путем ограничения числа участников, или проведения субрегиональных семинаров).

- В контексте стратегии подготовки кадров, при определении формата будущих мероприятий, следует принять во внимание уроки уже состоявшихся форумов.
- Каждый участник семинара получит сертификат участия, подписанный ВОФК-организатором и Генеральным секретариатом EUROSАI.

4. Веб-ресурсы

Представитель ВОФК Дании г-н Соренсен представил участникам совещания проект веб-сайта EUROSАI, разработанного ВОФК Дании по согласованию с Францией и Испанией.

В ходе обсуждения участниками были высказаны следующие соображения:

– Для актуализации и оживления веб-сайта необходим персонал, который мог бы вводить новую информацию и отвечать на вопросы, поступающие на сайт, в особенности, если востребованность сайта будет продолжать расти. Генеральный секретариат EUROSАI нуждается в помощи для обеспечения этой новой фазы использования веб-сайта.

– При обновлении структуры и содержания веб-сайта необходимо принимать во внимание возникающие потребности и реальную заинтересованность членов Организации в тех или иных темах, ограничиваясь ответами на вопросы, возникающие в ходе работы с сайтом.

– Необходимо внести ясность в тот раздел сайта, который посвящен сотрудничеству с университетами, включив сюда только те учебные заведения, с которыми ведется реальное сотрудничество в области государственного аудита. При этом важно учитывать языковой барьер, так как многие университеты предлагают информацию только на своем языке.

– Окончательный проект веб-сайта должен готовиться с участием Председателя и Генерального секретаря EUROSАI. Сделано также указание о необходимости включения страниц для новых членов Организации.

- В сентябре 2003 года модифицированная версия веб-сайта

будет предоставлена в распоряжение тех ВОФК, которые захотят высказать свои замечания и предложения.

- ВОФК Дании представит новую структуру веб-сайта EUROSАI на следующем заседании Руководящего комитета, которое состоится в октябре 2003 года в Риме.

5. Дополнительная информация

5.1. Программа CIPFA в Великобритании

Представитель ВОФК Великобритании г-н Бедуэлл рассказал о сфере деятельности и функциях Института дипломированных государственных аудиторов и бухгалтеров Великобритании (CIPFA), в том числе об учебных программах, которые могли бы представлять интерес для целей подготовки дипломированных государственных аудиторов и бухгалтеров в европейском масштабе.

Речь идет о курсах специализации для лиц с высшим образованием. Успешно завершившим курс будет выдаваться “Диплом аудитора государственного сектора”. Учебная программа могла бы включать в качестве отдельных модулей такие, как основы аудита, планирование проверок, рисками, внутренний контроль, системный подход к аудиту, менеджмент аудиторской деятельности и особые функции аудиторов, управленческий учет для аудиторов и финансовый учет для аудиторов. Курсы можно было бы проводить в странах силами местных преподавателей при поддержке персонала CIPFA в зависимости от конкретных обстоятельств.

Во время обсуждения поднимались вопросы финансирования и рабочих языков. CIPFA может предоставить детальную информацию о стоимости таких программ. Что касается рабочих языков, то все курсы рассчитаны на то, чтобы преподавание велось на национальном языке каждой страны по учебным планам, разработанным на основе местного законодательства.

5.2. Информация о Рабочей группе EUROSАI по аудиту в сфере охраны окружающей среды

Представитель ВОФК Польши г-н Яцек Ежирский рассказал о деятельности и



планах Рабочей группы, в которую в настоящее время входят 23 организации. Рабочая группа развивает активную деятельность, организуя проверки, осуществляемые совместно членами группы. К примеру, в сфере охраны водных ресурсов, было проведено немало параллельных аудиторских проверок по реализации таких соглашений, как Хельсинкское, соглашение по реке Дунай, MARPOL и OSPAR. Одновременно, Рабочая группа также организует пленарные заседания и специализированные семинары по обмену опытом. В 2003 году, помимо VIII совещания Рабочей группы INTOSAI по аудиту в сфере охраны окружающей среды в Варшаве, запланированы многочисленные специальные контрольные мероприятия (аудит выполнения соглашения по Черному морю, аудит Базельской конвенции, совместный отчет о реализации соглашения MARPOL с участием всех ВОФК, входящих в группу, под руководством ВОФК Голландии). В декабре 2003 года ВОФК Голландии также организует семинар по методике аудиторских проверок в области менеджмента отходов.

5.3. Результаты конференции EUROSAI-EURORAI по аудиту в сфере медицинского обслуживания

Представитель ВОФК Дании г-н Педерсен представил информацию о Второй конференции EUROSAI-EURORAI по теме аудита в сфере медицинского обслуживания, проведенной 5-7 июня 2003 года в Копенгагене. На эту Конференцию съехались 136 участников из 28 высших и 25 региональных органов финансового контроля. В начале делегаты заслушали доклад представителя Дании о результатах Первой конференции, проведенной на острове Мадейра, о семинаре EURORAI в Руане и о совместном докладе двух организаций о состоянии медицинского обслуживания в Европе. На Конференции было проанализировано большое количество конкретных случаев из разных областей. Делегаты поделились опытом сотрудничества, представили новые методики проверок и новые подходы к аудиту в этой сфере. В заключениях Конференции указывается на заинтересованность EUROSAI и EURORAI в том, чтобы расширить взаимодействие в этой и других сферах.

Все материалы и доклады размещены на веб-сайте ВОФК Дании (www.rigsrevisionen.dk/eurosai-eurorai).

Результаты Конференции и перспективы сотрудничества между высшими и региональными органами финансового контроля будут обсуждаться на следующем заседании Руководящего комитета EUROSAI, которое состоится 28 октября 2003 года в Риме.

5.4. Работа в странах, вступающих в ЕС

Представитель Европейской счетной палаты г-жа Хан рассказала о разработке инструкций по аудиту, которая ведется руководителями ВОФК стран-кандидатов на вступление в ЕС в сотрудничестве с ЕСП и SIGMA. На 2003 год было запланировано три семинара. Первый из них, по теме аудита информационных систем, прошел в Тиране 11-13 июня 2003 года. В дополнение к этому ЕСП, вместе со странами, вступающими в ЕС, провела ряд проверок использования фондов Европейского союза. До и после этих проверок, при поддержке Отдела по обмену информацией о технической помощи, оказываемой ЕС (TAIEX), были организованы семинары, предназначенные для анализа планирования и результатов проверок.

Во время обсуждения, представитель ВОФК Российской Федерации г-н Шелюто указал, что с 1995 года ВОФК Российской Федерации не получала информации о проверках использования в России фондов, ассигнуемых в рамках программы TACIS, если такие проверки вообще проводились. Г-н Шелюто заявил, что ВОФК РФ готова провести вместе с Европейской счетной палатой совместную проверку этих фондов.

Представитель ВОФК Португалии г-жа Лопеш отметила, что такое сотрудничество между ВОФК Португалии и ЕСП уже ведется в различных сферах и что в настоящее время готовятся дополнительные мероприятия.

6. Время и место проведения следующего совещания

ВОФК Дании любезно взял на себя организацию следующего совещания Комитета EUROSAI по подготовке кадров 24 и 25 ноября 2003 года в Копенгагене.



Семинар по оценке риска при планировании аудиторских проверок

Счетная палата Турции, Анталия,
24 – 26 сентября 2003 года

По решению руководителей высших органов финансового контроля Центральной и Восточной Европы, Кипра, Мальты и Турции, в Анталии (Турция) состоялся Семинар по планированию и оценке рисков аудиторской проверки. Это был шестой семинар цикла, посвященного вопросам руководства по государственному аудиту. Цикл, рассчитанный на период 2002 - 2003 гг. организован программой SIGMA¹ и ОЭСР при поддержке Европейской счетной палаты (ЕСП).

Руководил работой семинара Председатель Счетной палаты Турции (СПТ) г-н Мехмет Дамар.

Сопредседательствовали г-да Севад Гурер (СПТ), Нейл Ушер (ЕСП) и Ник Трин (SIGMA)

Цели семинара заключались в том, чтобы провести обмен знаниями и практическим опытом оценки риска на фазе планирования аудиторских проверок для выявления наиболее перспективных приемов и методов оценки. В работе семинара приняли участие представители ВОФК Албании, Болгарии, Великобритании, Венгрии, Германии, Дании, Европейской счетной палаты, Кипра, Латвии, Литвы, Мальты, Польши, Португалии, Румынии, Словацкой республики, Словении, Турции, Хорватии, Чешской республики и Эстонии.

В течение трех дней участники слушали доклады по теме семинара. Г-н Нейл Ушер из ЕСП представил *Модель рисков аудиторской проверки*, из трех компонентов: неотъемлемый риск, риск контроля и риск обнаружения, каждый из которых оказывает определенное влияние на работу аудитора. Г-н Рольф Эльм-Ларссон, из Национального аудиторского управления Дании, ввел слушателей в историю вопроса, кратко остановившись на теоретических и научных разработках в этой сфере, и рассказал о менеджменте



Открытие семинара: Председатель Счетной палаты Турции г-н Мехмет Дамар (в середине), Начальник отдела международных связей Счетной палаты Турции г-н Севад Гурер (справа) и Начальник Отдела Европейской счетной палаты г-н Нейл Ушер (слева)

институциональных рисков в современной администрации.

Обмен практическим опытом показал, что высшие органы финансового контроля уже достаточно активно и успешно применяют методы оценки риска при планировании своих мероприятий. Г-н Мигел Пештана из Счетной палаты Португалии, представил участникам методiku оценки рисков при проведении аудита в оборонной сфере. Г-жа Элжбиета Матушевска и Бозена Сульковска рассказали, как оцениваются риски трех видов контрольных мероприятий Высшей контрольной палаты Польши. Принципы и методы оценки рисков на Кипре представила г-жа Кристалла Асимену, директор Отдела аудита Национального аудиторского управления Кипра. Г-жа Гюль Ногай представила опыт Счетной палаты Турции на примере оценки рисков при планировании проверки эффективности работы администрации Стамбула по подготовке к возможному землетрясению. Г-н Рольф Эльм-Ларссон и г-н Нейл Ушер рассказали об опыте

¹ SIGMA: Совместная инициатива ОЭСР и ЕС, финансируемая, главным образом, из бюджета ЕС.



других контрольных органов. Г-н Маркус Пошлуэлл, из Национального аудиторского управления Великобритании, посвятил свой доклад теме оценки рисков в контексте аудиторских проверок на оптимизацию ресурсов. Представитель Ирландии в Международной федерации бухгалтеров (IFAC) г-н Колм Дунн познакомил участников семинара с новым проектом доклада IFAC о риске аудиторской проверки и его влиянии на методику аудита в высших органах финансового контроля.

После обсуждения докладов и презентаций, участники разделились на небольшие рабочие подгруппы, организованные г-ном Дитером Бокемом из ЕСП, для работы над практическим использованием модели рисков государственного аудита, а также над практической оценкой так называемого неотъемлемого риска и риска контроля на примере конкретного случая,

связанного с агентством SAPARD (программа корректировки сельскохозяйственной политики стран Центральной и Восточной Европы). Участники также детально обсудили возможные последствия, которые может иметь публикация доклада IFAC для высших органов финансового контроля и их взаимоотношений с проверяемыми организациями.

Если Вы заинтересованы в дополнительной информации или докладах семинара, обращайтесь на веб-сайт Счетной палаты Турции: <http://www.sayistay.gov.tr/AuditPlanningRiskAssessmentWorkshopTurkey/>, либо на веб-сайт программы SIGMA: <http://www.sigmaweb.org>. Вы можете также связаться с Дитером Бокемом (ЕСП) по адресу dieter.boeckem@eca.eu.int, или с Ником Трином и Мими Бессарат (SIGMA) по адресу nicolasjohn.treen@oecd.org mimi.bessarar@oecd.org.

РЕЗЮМЕ РЕШЕНИЙ РУКОВОДЯЩЕГО КОМИТЕТА EUROSAI, ПРИНЯТЫХ НА XXVII ЗАСЕДАНИИ (Рим, 28 октября 2003 года)



15

28 октября 2003 года Руководящий комитет EUROSAI провел свое XXVII заседание в Риме (Италия). Протокол этого заседания будет вынесен на утверждение РК на его следующем заседании, в Литве, в сентябре 2004 года, после чего он будет распространен среди всех членов организации согласно решению самого Комитета. Вместе с тем, имеет смысл уже сейчас кратко познакомить читателей, с решениями, принятыми на заседании в Риме:

1. В разделе общих вопросов, участники заседания утвердили протоколы предыдущих заседаний РК (XXV и XXVI). Генеральный секретарь представил отчет о деятельности EUROSAI за период 2002-2003 гг., а также счета организации и финансовый отчет за 2002 год в сопровождении соответствующего отчета аудиторов EUROSAI.

2. Руководящий комитет утвердил прием в члены EUROSAI ВОФК Республики Казахстан, в результате чего число членов организации возросло до 47: 46 национальных ВОФК и Европейская

счетная палата. Комитет также одобрил правопреемство в качестве члена EUROSAI новой ВОФК Швеции *Riksrevisionen* вместо существовавшей ранее *Riksrevisionsverket*.

3. Члены Руководящего комитета заслушали информацию о ряде событий, уже состоявшихся в рамках EUROSAI и планируемых на будущее. За проведенную работу отчитались также рабочие группы EUROSAI.

- Представитель ВОФК Дании доложил о результатах II Конференции EUROSAI-EURORAI (Копенгаген, 5-6 июня 2003 года) по теме: "Сотрудничество в аудите системы здравоохранения".

- Представитель ВОФК Великобритании проинформировал о подготовке к III Конференции EUROSAI-OLACEFS, которая должна состояться в Лондоне 11-14 мая 2004 года. Тема конференции: "Финансовый контроль в XXI веке".

- Представитель ВОФК Германии сообщил о подготовке к VI Конгрессу

EUROSАI в Бонне в 2005 году. Окончательно утверждена тема Конгресса: “Контроль государственных доходов”. Для разработки соответствующих подтем созданы три рабочие группы.

- Председатели рабочих групп по экологическому аудиту и по информационным технологиями представили отчет о проделанной работе.

- Члены Руководящего комитета заслушали информацию о достижениях рабочих групп INTOSAI по стратегическому планированию и по отмыванию капиталов.

4. Комитет EUROSAI по подготовке кадров представил отчет о своей деятельности и доклад по результатам предварительного исследования для разработки проекта Стратегии подготовки кадров EUROSAI, который готовится по указанию V Конгресса EUROSAI.

Представитель ВОФК Венгрии сообщил о результатах II учебного мероприятия, проведенного в Будапеште в 2002 году.

Представитель ВОФК Норвегии представил доклад о ходе сотрудничества между EUROSAI и IDI в том, что касается реализации Долгосрочной региональной программы подготовки кадров. С целью оказать финансовую поддержку в осуществлении II фазы этой Программы, Руководящий комитет утвердил выделение из бюджета EUROSAI 2003-2005 гг. субсидии в

размере 110.000 евро Инициативе во имя развития INTOSAI. Эта сумма составляет приблизительно 7% общей стоимости Программы. Субсидия будет выплачиваться поэтапно: по 40.000 евро в 2003 и 2004 годах и 30.000 евро в 2005. Установлена процедура обоснования расходов.

5. Представитель ВОФК Дании представил ряд предложений по актуализации формата веб-сайта EUROSAI.

Здесь же, Генеральный секретариат Организации проинформировал о результатах исследования по формату и содержанию Журнала EUROSAI, которые свидетельствуют о том, что члены Организации, в целом, удовлетворены этим изданием.

6. Руководящий комитет утвердил предложение ВОФК Российской Федерации подготовить к публикации книгу о настоящем и будущем независимого внешнего финансового контроля в Европе, с участием всех членов EUROSAI. Публикацию книги планируется приурочить к VI Конгрессу EUROSAI. ПК также одобрил предложение ВОФК Португалии провести конференцию о судебных функциях высших органов финансового контроля, входящих в EUROSAI.

7. Руководящий комитет представит предстоящему Конгрессу EUROSAI предложение ВОФК Польши провести в этой стране VII Конгресс EUROSAI, который должен состояться в 2008 году.



16



Участники XXVII заседания Руководящего комитета EUROSAI

КАЛЕНДАРЬ СОБЫТИЙ EUROSАI В 2003 ГОДУ

- СОВЕЩАНИЕ КОМИТЕТА ПО ПОДГОТОВКЕ КАДРОВ

Лиссабон (Португалия), 20 - 22 января 2003 года

- ТРЕТЬЕ УЧЕБНОЕ МЕРОПРИЯТИЕ по теме: "Оценка систем внутреннего контроля"

Прага (Чешская республика), 26 - 28 мая 2003 года

- КОНФЕРЕНЦИЯ EUROSАI-EURORAИ

Копенгаген (Дания), 5 - 6 июня 2003 года

- ЗАСЕДАНИЕ КОМИТЕТА EUROSАI ПО ПОДГОТОВКЕ КАДРОВ

Варшава (Польша), 23 и 24 июня 2003 года

- XXVII ЗАСЕДАНИЕ РУКОВОДЯЩЕГО КОМИТЕТА EUROSАI

Италия, 28 октября 2003 года

- IX ЗАСЕДАНИЕ КОМИТЕТА EUROSАI ПО ПОДГОТОВКЕ КАДРОВ

Копенгаген (Дания), 24 и 25 ноября 2003 года

- III СЕМИНАР ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОМУ АУДИТУ по теме "Финансовые ревизии менеджмента отходов"; Гаага (Нидерланды), с 9 по 11 декабря 2003 года. После этого: ПЯТОЕ СОВЕЩАНИЕ КООРДИНАТОРОВ И СУБКООРДИНАТОРОВ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОМУ АУДИТУ

КАЛЕНДАРЬ СОБЫТИЙ EUROSАI В 2004 ГОДУ

- СОВЕЩАНИЕ ПО ПОДГОТОВКЕ VI КОНГРЕССА EUROSАI

Бонн (Германия), 20 января 2004 года

- II ЗАСЕДАНИЕ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ EUROSАI ПО ИНФОРМАЦИОННЫМ ТЕХНОЛОГИЯМ Берн (Швейцария), 28-30 марта 2004 года

- III КОНФЕРЕНЦИЯ EUROSАI-OLACEFS по теме "Финансовый контроль в XXI веке"; Лондон (Великобритания), с 11 по 14 мая 2004 года

- X ЗАСЕДАНИЕ КОМИТЕТА EUROSАI ПО ПОДГОТОВКЕ КАДРОВ, Вильнюс (Литва), 7-8 июля 2004 года

- XXVIII ЗАСЕДАНИЕ РУКОВОДЯЩЕГО КОМИТЕТА EUROSАI, Вильнюс (Литва), 7 сентября 2004 года

- ШЕСТОЕ СОВЕЩАНИЕ КООРДИНАТОРОВ И СУБКООРДИНАТОРОВ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ EUROSАI ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОМУ АУДИТУ

София (Болгария), ноябрь 2004 года



17

НОВОСТИ ЧЛЕНОВ EUROSАI

Главный аудитор Эстонии

Г-н Микель Овиир был назначен Главным аудитором Эстонии по решению Парламента (*Riigikogu*) 25 февраля 2003 года, сроком на пять лет, начиная с 1 апреля текущего года, после принятия соответствующей присяги.

Г-н Микель Овиир подчеркивает важность установления и поддержания Управлением государственного аудита Эстонии тесных связей с законодательной властью, парламентскими комитетами и Правительством с целью повышения

эффективности финансовых проверок, проводимых высшим контрольным органом страны.

Новый Главный аудитор Эстонии будет уделять первоочередное внимание совершенствованию систем внутреннего контроля государственных структур, одновременно содействуя разработке и внедрению эффективной модели внешнего аудита местных органов власти. По его мнению, результативность работы Управления



МИКЕЛЬ ОВИИР.

государственного аудита Эстонии должна быть гарантирована за счет высокого качества проводимых контрольных мероприятий, высокой квалификации аудиторов и их преданности своему делу.

Г-н Микель Овиир родился 11 октября 1942 года. В 1975 году закончил с отличием факультет Права Тартуского университета. Начал профессиональную деятельность в Министерстве Юстиции еще в студенческие годы, затем проработал в этом Министерстве 30 лет. Последние 10 лет занимал должность Генерального секретаря Юстиции.

До своего назначения Микель Овиир состоял заместителем Министра иностранных дел по юридическим вопросам Республики Эстония.

Один из основателей Адвокатской коллегии Эстонии, Микель Овиир был первым Председателем этой организации и продолжает оставаться по сей день членом Совета Коллегии.

В 2001 году Президент Республики присвоил г-ну Микелю Овиiru Орден Белой Звезды III степени.

Микель Овиир женат, имеет трех дочерей.



Европейский Союз

ГОДОВОЙ ОТЧЕТ ЕСП ЗА 2002 ГОД

18 ноября 2003 года Европейская счетная палата опубликовала свой Годовой отчет за 2002 год.

По мнению ЕСП, подготовленные Европейской Комиссией отчетные документы Европейского союза за 2002 год, достоверно отражают состояние доходов и расходов и финансовое положение ЕС на конец этого отчетного периода, за исключением некоторых недочетов в концепции бухгалтерского учета. ЕСП приветствует внедрение плана действий, утвержденного ЕК в конце 2002 года и направленного на модернизацию этой системы. План должен вступить в полную силу в 2005 году, тем не менее, ЕСП считает, что к этому сроку Комиссия не сумеет провести все необходимые реформы. По заключению Европейской счетной палаты, базовые операции, на которых основаны счета ЕС во всем, что касается собственных средств, обязательств, административных расходов и помощи государствам, вступающим в ЕС законны и правильны, однако системы контроля и надзора в этих областях должны быть усовершенствованы.

Что касается аграрной политики, существенные ошибки выявлены, прежде всего, в платежах конечным бенефициарам. В четырнадцати государствах ЕС, удовлетворительно применяющих так называемую Интегрированную систему менеджмента и контроля, платежи по злаковым культурам оказались областью наименьшего риска во всей Общей аграрной политике ЕС, и средства контроля действуют здесь наиболее эффективно. Самый большой риск связан с выплатами фермерам по поголовью скота, несмотря на то, что Интегрированная система здесь используется также удовлетворительно. Это связано с перемещением скота и со сложностью применяемых в этой сфере регламентов. Остальные категории расходов не подпадают под действие Интегрированной системы менеджмента и контроля и поэтому контроль в них менее эффективен, причем эти категории представляют 42% от общей суммы платежей в аграрной сфере и включают в себя такие важные платежи, как субсидии производителям оливкового масла, хлопка, табака и сухих



Г-н Фабра Вальес представляет Годовой отчет ЕСП за 2002 год на Пленарном заседании Европейского парламента в Брюсселе 4 декабря 2003 года.

кормов, а также выплаты в поддержку развития сельских регионов, расходы по контрольным мерам и экспортные реституции.

Проанализировав использование **структурных фондов**, Палата отметила улучшение в системах контроля и надзора, применяемых Комиссией. Вместе с тем, недостатки в этих системах все еще дают о себе знать в большинстве государств, осуществляющих менеджмент большей части структурных фондов. Были выявлены нарушения в нормативных системах контроля, предназначенных для удостоверения деклараций по расходам за период 1994-1999, связанные, главным образом, с запоздалым внедрением ныне действующего регламента. Системы, использовавшиеся в период 2000-2006 гг. - более эффективны, однако ЕСП обнаружила в них ошибки того же рода, что и в прошлые периоды, в частности, такие, как декларирование не субсидируемых расходов.

Что касается **внутренней политики ЕС**, платежи все еще содержат значительные дефекты. Комиссия провела многочисленные аудиторские проверки текущих проектов, и эти проверки позволили идентифицировать такие дефекты, как раздувание расходов со стороны конечных бенефициаров платежей, однако мониторинг принятых корректирующих мер осуществлялся не достаточно строго, в связи с чем возврат неправомерно полученных сумм происходил очень медленно. Ошибки отчетности по научным изысканиям были вызваны, в значительной степени, действующими нормами, регулирующими рамочные программы научных изысканий. Эти нормы должны быть модифицированы.

Что касается **помощи государствам, готовящимся к вступлению в ЕС**, обнаруженные ошибки не были столь значительными. Все же, по мере приближения даты вступления в ЕС этих государств, необходимо вносить усовершенствования в их системы контроля и надзора. По проектам Ispra (структурные действия), Комиссия должна усовершенствовать методику аудиторских проверок. По программе Sapard (программа развития сельских регионов), Комиссия должна ужесточить контроль в странах-бенефициарах для того, чтобы система работала, как это было предусмотрено. Практическое осуществление

программы Sapard продолжает затягиваться, о чем свидетельствует тот факт, что по прошествии трех лет работы только 2 % выделенных фондов дошли до конечных бенефициаров.

Во **внешней политике** системы контроля, используемые ЕК, были признаны адекватными как на центральном уровне, так и на уровне представительств в третьих странах. Вместе с тем, продолжают давать о себе знать просчеты, уже выявленные в прошлом на местном уровне. Также обнаружены нарушения в организациях, ответственных за осуществление проектов помощи развитию. Эти нарушения касаются, в основном, невыполнения условий договоров, и выражаются в нарушении правил проведения торгов, отсутствии оправдательной документации и финансировании не субсидируемых расходов.

Управление **Европейскими фондами помощи развитию** продолжало осуществляться нерасторопно. Трехлетняя задержка с вводом в действие Соглашения Котону привела к нарушению сроков других мероприятий. Одним из альтернативных вариантов может служить включение ЕФПР в общий бюджет ЕС. В целом, операции, лежащие в основе отчетности ЕФПР, не содержат ошибок и нарушений, однако ЕСП не может выразить свое мнение об использовании прямой бюджетной помощи странами АСР, ввиду того, что контроль за таким использованием находится в ведении самих государств-бенефициаров, а не ЕФПР.

Проверка, проведенная ЕСП, не выявила крупных дефектов в системе контроля или серьезных нарушений и ошибок в разделе **административных расходов**. Европейский парламент значительно преуспел в менеджменте расходов политических фракций, хотя юридический статус фракций еще предстоит прояснить. Также еще нуждаются в улучшении процедуры предоставления подрядов.

Проанализировав **доходы** Европейского союза, ЕСП констатирует правильность исчисления НДС и НВП, указывая, одновременно, что Комиссия должна обеспечить более строгий контроль надежности информации, поступающей от государств-членов ЕС. Так же, как и в два предыдущих отчетных периода, имеет место **значительное превышение доходов над расходами**, хотя и не столь значительное, как в предыдущий период



(7 422 миллионов евро в 2002 году, по сравнению с 15 014 миллионами в 2001 году). Такое превышение объясняется в основном, недоиспользованием структурных фондов из-за того, что страны систематически завышали размеры средств, необходимых для осуществления программ. Комиссия должна внести модификации в бюджет до окончания отчетного периода для того, что привести доходы в соответствие с расходами.

Европейская счетная палата констатирует значительное улучшение в сфере внедрения **административной реформы** в Европейской комиссии. Повысилось качество годовых отчетов о проделанной работе и деклараций Генеральных директоров ЕК, хотя руководители этих подразделений должны более точно информировать о результатах работы своих органов внутреннего контроля и более подробно освещать выявленные ими недостатки. Несмотря на положительные сдвиги, в некоторых Генеральных директоратах ЕК нормы внутреннего контроля так и не начали применяться в 2002 году, даже на минимальном уровне. Этот минимальный уровень должен быть достигнут во что бы то ни стало. Осуществление реформы в области менеджмента расходов, в особенности

там, где Комиссия и государства-члены осуществляют такой менеджмент совместно встречает на своем пути трудности. Речь идет о более 80% бюджета ЕС, в том числе фондов общей аграрной политики и структурных фонды. Дальнейший прогресс в этой области зависит от улучшения работы административных систем и систем контроля в самих странах-членах ЕС. Что касается транспарентности и мониторинга административной реформы, Европейская счетная палата рекомендует Комиссии актуализовать так называемую Белую книгу 2000, посвященную административной реформе, пересмотреть календарный план реализации реформы и обозначить приоритеты.

С момента своего последнего годового отчета Европейская счетная палата составила тринадцать специальных отчетов и шесть заключений, охватывающих различные стороны финансовой и административной деятельности Европейского союза.

Годовой отчет за 2002 год:
<http://www.eca.eu.int/ES/RA/2002/ra02.htm>

Информационная справка по годовому отчету за 2002 год:
<http://www.eca.eu.int/es/noteinfo/2002/nira02.pdf>



СПЕЦИАЛЬНЫЕ ДОКЛАДЫ ЕСП, ОПУБЛИКОВАННЫЕ В 2003 ГОДУ

Специальный доклад 1/2003 о предварительном финансировании экспортных реституций

ЕСП пришла к выводу о том, что система реституций очень сложна и занимает много времени, а ее менеджмент и контроль – слишком дороги. В значительной степени, это связано со сложностью правового регулирования системы. Когда товарная продукция предприятий, предназначенная для вывоза из страны, подвергается переработке до экспорта, система усложняется еще больше. Не надежна и информация, используемая для контроля переработки. В настоящее время предварительное финансирование выполняет подчас не те функции, которые были предусмотрены в момент введения этой системы. Европейская счетная палата рекомендует

пересмотреть систему и изучить возможность ее полной отмены.

Специальный доклад 2/2003 о применении политики безопасности пищевой продукции в развивающихся странах, финансируемой из общего бюджета Европейского Союза

Счетная палата пришла к заключению о том, что во многих странах стратегия безопасности пищевой продукции не интегрирована в общую стратегию национального развития, а проводится в жизнь в виде отдельных программ. Кроме того, в странах-бенефициарах, не было в наличии надежной информации о положении в области безопасности пищевой продукции. Статистические данные национальных служб оказались неадекватными. Службы Европейской комиссии не могли оперативно

представить сведения о ходе выполнения программ. Европейская счетная палата рекомендует интегрировать концепцию безопасности пищевой продукции в глобальную политику развития, проводимую Европейской комиссией. Программы в этой области должны разрабатываться в самих странах-бенефициарах и в их интересах. Соответствующий европейский Регламент следует конкретизировать и упростить. Комиссия должна оказывать помощь развивающимся странам для того, чтобы они имели возможность предоставлять достоверную базовую информацию. Необходимо продолжать концентрировать усилия на повышении квалификации государственных служащих и на других видах институциональной поддержки.

Специальный доклад 3/2003 о режиме пенсионного обеспечения инвалидов в европейских институтах

В ходе проверки было установлено, что число выходов на пенсию по инвалидности за последние пятнадцать лет оставалось неизменным, и что пенсии в этой области выдаются обособленно. В то же время, выяснилось, что для некоторых категорий трудящихся выход на пенсию по инвалидности – явление более частое, чем выход на пенсию по возрасту. Кроме того, высокая степень профессиональной неудовлетворенности снижает мотивацию многих служащих европейских институтов. Были выявлены недостатки в общей политике и в системах менеджмента. Счетная палата указывает, что многих случаев инвалидности можно избежать, если принимать своевременные меры профилактики и раннего лечения, разработав общую политику менеджмента профессиональных заболеваний на всех фазах нетрудоспособности.

Специальный доклад 4/2003 о развитии сельских регионов: помощь отсталым территориям

По результатам проверки программы помощи отсталым территориям, охватывающей 55,8% сельскохозяйственных угодий стран ЕС, Счетная палата пришла к выводу о том, что в распоряжении Европейской комиссии нет достаточных средств для того, чтобы проверить правильность отнесения той или иной территории к числу отсталых, и что государства-

члены ЕС используют большое число различных показателей для определения отсталости территорий, что создает неравенство среди бенефициаров. Понятие «эффективная практика землепользования» имеет большое значение при предоставлении субсидий, тем не менее это понятие не имеет пока четкого определения. В распоряжении Европейской комиссии нет достаточной информации о результатах оказываемой помощи, в связи с чем возникает угроза избыточного субсидирования. Глобальная оценка программы также еще по производилась. Европейская счетная палата рекомендует полностью пересмотреть классификацию отсталых регионов, разработав для этого необходимые показатели, наладить постоянное поступление информации о результатах оказанной помощи и дать четкое определение ключевым концепциям.

Специальный доклад 5/2003 о финансировании из фондов PHARE и ISPA проектов по защите окружающей среды в странах-кандидатах на вступление в ЕС

В ходе проверки было установлено, что цели программы финансирования проектов по защите окружающей среды были достигнуты лишь частично. Подтвердилось, что для выполнения условий вступления в ЕС по экологическим критериям страны-кандидаты по-прежнему нуждаются в расширении полномочий государства в этой сфере. Фондов, предназначенных для усиления администрации пока недостаточно, а проекты так называемого «двустороннего сближения» («Twinning») и технического сотрудничества оказались малоэффективными. Этим проектам придавалось слишком большое значение, в то время как страны-кандидаты не обладают достаточными средствами для своевременной разработки и финансирования природоохранных мер. Из-за этого приоритеты и форма финансирования определялись неправильно.

Специальный доклад 6/2003 по программе двустороннего сближения («Twinning»), как главного инструмента консолидации государственных институтов в странах-кандидатах на вступление в ЕС

Произведя оценку эффективности и результативности программы двустороннего сближения («Twinning»),



ЕСП отмечает, что несмотря на успехи в ратификации европейского законодательства, его практическое внедрение и исполнение в странах-кандидатах пока запаздывает. Так называемые «гарантированные» результаты были достигнуты лишь частично и с серьезным опозданием. Взаимодействие большого числа государственных администраций в проектах этого типа ведет к усложнению административной системы, лишая ее как эффективности, так результативности и заставляя расходовать средства не на консолидацию государственных институтов, а на решение чисто административных проблем. Проектам двустороннего сближения типа «Twinning» придается слишком большое значение в ущерб другим механизмам, потенциально более адекватным.

Специальный доклад 7/2003 о выполнении программы использования структурных фондов ЕС в период с 2000 по 2006 гг.

ЕСП установила, что выбор объектов финансирования не основывается на достаточно объективных критериях и оставляет большую свободу для двусторонних переговоров между государствами-членами и Комиссией, а также что процедуры ратификации структурных программ слишком сложны и осуществляются с большим опозданием. Кроме того, методические рекомендации Комиссии в области планирования и менеджмента проектов подчас неадекватны, в результате чего системы менеджмента и контроля стран-бенефициаров также часто содержат существенные недостатки. Нормы субсидирования продолжают оставаться неполными и неточными. В связи с этим Европейская счетная палата рекомендует Комиссии повысить уровень методических рекомендаций, лучше распределять обязанности, сократить административные издержки и продолжать работу по упрощению системы.

Специальный доклад 8/2003 о реализации инфраструктурных проектов, финансируемых по линии FED

Счетная палата пришла к заключению, что недостатки и просчеты в концептуальных исследованиях и практических разработках создают многочисленные проблемы при реализации проектов. Ввиду отсутствия системы контроля качества этих



Специалисты Европейской счетной палаты проводят аудиторскую проверку в Испании.

исследований, контракты заключаются на основании технических условий, подчас ошибочных или нереалистичных. Модификации, которые приходится вносить в ходе исполнения контрактов затрагивают масштаб, характер производимых работ, их сроки и даже цену. ЕСП рекомендует Комиссии более тщательно проводить исследования, служащие основанием для заключения контрактов, наладить эффективный контроль качества, более строго спрашивать с консалтинговых предприятий, придавать большее значение обоснованию изменений, вносимых в ходе работ и оказывать более широкую поддержку странам-бенефициарам.

Специальный доклад 9/2003 о системе установления ставок субсидий на экспорт сельскохозяйственной продукции

Выяснилось, что информация, которой пользуется Европейская комиссия не всегда является полной и актуальной. По некоторым суботраслям, даже рассчитав разницу между ценами на европейском и мировом рынке, Комиссии не всегда удается привязать ставку реституций к этой разнице. Не существует руководств и директив, которые определяли бы процедуру такой привязки и помогали бы осуществлять систематический контроль за назначаемыми ставками. Процедура назначения реституционных ставок, применяемая Комиссией, характеризуется неясностью, особенно в применении к говядине, молочным продуктам и, в меньшей степени, к зерну. В настоящее время Комиссия



вносит ряд модификаций, направленных на разработку более транспарантных процедур, повышение качества документации и упрощение контроля, осуществляемого ответственными лицами.

Специальный отчет 10/2003 об эффективности менеджмента, со стороны Комиссии, проектов помощи развитию в Индии, в частности помощи в самообеспечении бедняков

ЕСП пришла к заключению, что результаты менеджмента, со стороны Комиссии, контролируемых проектов и программ в Индии оказались достаточно плодотворными в том, что касается помощи бедным и жизнеспособности проектов/программ. Вместе с тем, если бы этим целям уделялось постоянное внимание на протяжении всего цикла проекта или программы, то результаты могли бы быть лучше. Кроме того, в большинстве случаев установленные сроки осуществления проектов/программ оказались слишком оптимистичными. Возможности, связанные с отраслевым подходом, не материализовались, так как этот подход использовался только ЕС. Европейская счетная палата рекомендует уделять большее внимание жизнеспособности проектов/программ и помощи неимущим слоям населения на протяжении всего периода реализации проекта/программы, назначая более адекватные сроки исполнения. Кроме того, в рамках своей новой стратегии по странам, Комиссия должна рассмотреть, в применении к Индии, такие важные вопросы, как аграрное развитие и менеджмент природных ресурсов.

Специальный отчет 11/2003 о менеджменте финансового инструмента природоохранной деятельности (LIFE)

Счетная палата отмечает, что LIFE ставит перед собой слишком широкие и не достаточно четкие цели. Палата вскрыла многочисленные трудности проекта, недостаточно обоснованные расходы (например такие, как оплата труда государственных служащих, обычно получающих заработную плату из бюджета), а также недостатки, связанные с финансовым и

бухгалтерским обеспечением проектов со стороны бенефициаров. Большая часть платежей производится Комиссией с серьезным опозданием, при недостаточном мониторинге. Счетная палата рекомендует более четко определить цели LIFE, производить оценку предложений силами внешних экспертов во всех сферах применения программы, а также внести изменения в административные положения, связанные с осуществлением действий с целью более четкого определения подлежащих субсидированию расходов.

Специальный отчет 12/2003 о финансовом менеджменте общего рынка сухих комбикормов

Счетная палата установила, что благодаря реформе 1995 года общие расходы удалось удержать в бюджетных рамках. Вместе с тем, ставки помощи, установленные Советом, оказались выше рекомендованных Комиссией, что стимулировало перерабатывающие предприятия к применению технологии дегидратации вместо обычной сушки на солнце. Недостаточная ясность указаний Комиссии привела к тому, что в разных странах ЕС они интерпретируются и применяются по-разному. Сухие комбикорма играют в экономике ЕС незначительную роль. Поэтому уже в июне 2003 года Совет принял решение сократить субсидии на переработку и передать часть средств в другие программы.

Специальный отчет 13/2003 о помощи производителям хлопка

Счетная палата установила, что недостатки в работе SIGC в Греции снижают эффективность контроля со стороны греческой администрации и самой Комиссии. Комиссия не контролирует воздействие хлопкового производства на окружающую среду и не имеет сведений о том, влияет ли помощь, оказываемая хлопкоочистительным предприятиям, на качество произведенного хлопка. Счетная палата рекомендует Комиссии воспользоваться возможностью для преодоления выявленных недостатков путем своевременной реформы.



О комитете государственного контроля Республики Беларусь

АРКАДИЙ САЛИКОВ

Вице-президент Комитета государственного контроля Республики Беларусь

В последние годы высший орган финансового контроля Республики Беларусь был занят трудными поисками и разработкой радикально новых подходов к задачам финансового и экономического контроля бюджетной деятельности государства, активно используя опыт зарубежных стран

Республика Беларусь - страна молодая, но динамично развивающаяся. Руководство страны остановило свой выбор на постепенных преобразованиях и усовершенствованиях, включающих модернизацию национальной экономики в соответствии с последними тенденциями мирового экономического развития. Эта стратегия основывается на рациональном сочетании регулирующих функций Государства, направленных на создание условий, благоприятных для развития страны, и рыночных механизмов, помогающих сформировать экономическую структуру. На фазе становления новых экономических отношений растет важность государственного контроля.

В последние годы высший орган финансового контроля Республики Беларусь был занят трудными поисками и разработкой радикально новых подходов к задачам финансового и экономического контроля бюджетной деятельности нашего государства, активно используя опыт зарубежных стран.

Комитет государственного контроля Республики Беларусь учрежден Декретом Президента Республики от 5 декабря 1996 года. Юридический статус Комитета определен в Конституции страны, а его компетенции и деятельность регулируются Законом о Комитете государственного контроля Республики Беларусь от 9 февраля 2000 года.

И этом Законе Комитет определяется как орган государственного контроля за исполнением бюджета Республики и управлением государственным имуществом, а также за выполнением постановлений Президента, Парламента и Правительства страны, затрагивающих государственный

сектор, в экономической, финансовой и налоговой сферах. Коллегиальное руководство Комитета изучает наиболее важные вопросы государственного контроля, требующие обсуждения и согласованного решения. Комитет работает гласно и открыто, сочетая строгое выполнение Закона и защиту интересов государства с уважением прав и свобод граждан.

Наиболее важные виды контрольной деятельности Комитета - следующие:

- контроль за исполнением государственных бюджетов, на центральном и местном уровнях;
- контроль целевого и эффективного использования государственных фондов и государственного имущества;
- контроль за деятельностью банковской системы, рынка ценных бумаг, страховых компаний и финансовых учреждений не принадлежащих к банковской системе;
- контроль законности внешнеторговых операций;
- контроль за состоянием промышленности и сельского хозяйства.

В состав Комитета входят 10 главных управлений и 4 автономных управления центрального аппарата, Департамент финансовых расследований, а также комитеты государственного контроля и управления Департамента финансовых исследований шести провинций Республики Беларусь.

Включение в сентябре 2001 года в организационную структуру Комитета государственного контроля Департамента финансовых расследований, предназначенного для борьбы с коррупцией и экономическими и финансовыми преступлениями, значительно облегчило выявление

Комитет государственного контроля Республики Беларусь учрежден Декретом Президента Республики от 5 декабря 1996 года. Юридический статус Комитета определен в Конституции страны, а его компетенции и деятельность регулируются Законом о Комитете государственного контроля Республики Беларусь от 9 февраля 2000 года.



нарушений и злоупотреблений в использовании государственных средств и имущества, повысив эффективность деятельности по предупреждению экономических преступлений.

Комитет регулярно информирует Президента и Правительство Республики Беларуси, а также органы центральной и местной администрации, о результатах своей деятельности и мерах, принимаемых по выявленным нарушениям. Среди наиболее крупных мероприятий 2002 года можно упомянуть аудиторские проверки на предприятиях энергообеспечения, в банках, учреждениях государственной системы здравоохранения и государственного обслуживания, а также проверка выполнения Программы по совершенствованию агропромышленного комплекса Республики Беларусь на 2001-2005 годы.

В соответствии с действующим законодательством, ВОФК Республики Беларусь имеет юридические полномочия для взыскания задолженности в пользу государственной казны по результатам финансовых проверок, а также наложения штрафов и санкций на предприятия за допущенные ими нарушения. За период с января по октябрь 2002 года Комитет государственного контроля взыскал в пользу государственной казны денежных средств и имущества на 38,6 миллионов долларов.

За тот же период, основываясь на результатах аудиторских проверок, проведенных Комитетом государственного контроля, органами защиты законности и правопорядка Республики Беларусь были возбуждены 194 уголовных дел.

Помимо аудиторских проверок, Комитет осуществляет широкую

аналитическую деятельность, добиваясь утверждения нормативных актов, регулирующих экономические и финансовые отношения. Только за первые 10 месяцев 2002 года Комитет государственного контроля Республики Беларусь выдал консультации по 617 проектам нормативных актов, разработанных и представленных различными государственными органами.

Большое внимание в Комитете уделяется защите конституционных прав и законных интересов граждан, улучшению процедур рассмотрения их предложений и заявлений, выявлению и устранению основных причин, заставляющих граждан обращаться к центральной администрации. С января по октябрь 2002 года в Комитет поступило более двенадцати тысяч заявлений от граждан, что свидетельствует о высоком уровне доверия белорусского населения к этой организации.

Пресса, радио и телевидение регулярно информируют о работе Комитета. За первые 10 месяцев 2002 года средства массовой информации посвятили аудиторским проверкам Комитета в общей сложности 4.389 репортажей, включая статьи и радио и телевизионные сообщения.

В заключение нам хотелось бы отметить, что став полноправным членом EUROSAI в марте 2002 года, Комитет государственного контроля Республики Беларусь выражает свое стремление к сотрудничеству со всеми членами этой престижной Организации посредством обмена информацией, профессиональным опытом и методическими разработками в области финансового контроля, а также в форме обучения и обмена специалистами для изучения особенностей финансового аудита в различных ВОФК Европы.

Комитет регулярно информирует Президента и Правительство Республики Беларуси, а также органы центральной и местной администрации, о результатах своей деятельности и мерах, принимаемых по выявленным нарушениям.

Помимо аудиторских проверок, Комитет осуществляет широкую аналитическую деятельность, добиваясь утверждения нормативных актов, регулирующих экономические и финансовые отношения.



Основные аспекты осуществления контроля за использованием средств Государственного бюджета Украины Счетной палатой Украины

В.К.Симоненко,
Председатель Счетной палаты Украины

Важнейшей целью деятельности Счетной палаты Украины является обеспечение системности в осуществлении контроля исполнения государственного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов в рамках единого непрерывного трехгодичного цикла, который объединяет предварительный контроль проекта государственного бюджета следующего года, текущий контроль непосредственно в ходе исполнения государственного бюджета текущего года и последующий контроль исполнения госбюджета прошлого года.

В Конституции Украины определено, что «контроль использования средств Государственного бюджета Украины от имени Верховной Рады Украины осуществляет Счетная палата».

Кроме Конституции Украины, Счетная палата в своей деятельности при осуществлении контроля за использованием средств Государственного бюджета Украины руководствуется Бюджетным кодексом Украины, Законами Украины «О счетной палате», другими нормативно-правовыми актами Украины.

В соответствии со статьей 110 Бюджетного кодекса Украины Счетная палата обязана осуществлять контроль:

- 1) использования средств Государственного бюджета Украины согласно закону о Государственном бюджете Украины;
- 2) образования, обслуживания и погашения государственного долга Украины;
- 3) эффективности использования и управления средствами Государственного бюджета Украины;
- 4) использования бюджетных средств в части финансирования полномочий местных государственных администраций и делегированных

местному самоуправлению полномочий органов исполнительной власти по доходам и расходам.

Кроме названных полномочий, в Законе Украины «О Счетной палате» предусмотрены также и функции по контролю за поквартальным распределением доходов и расходов соответственно показателям Государственного бюджета Украины, за эффективностью управления средствами госбюджета Государственным казначейством Украины, за законностью и своевременностью движения бюджетных средств, в том числе средств целевых бюджетных и государственных внебюджетных фондов, за финансированием общегосударственных программ экономического, научно-технического, социального и национально-культурного развития, утвержденных Верховной Радой Украины.

Важнейшей целью деятельности Счетной палаты Украины является обеспечение системности в осуществлении контроля исполнения государственного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов в рамках единого непрерывного трехгодичного цикла, который объединяет предварительный контроль проекта государственного бюджета следующего года, текущий



В Конституции Украины определено, что «контроль использования средств Государственного бюджета Украины от имени Верховной Рады Украины осуществляет Счетная палата».

контроль непосредственно в ходе исполнения государственного бюджета текущего года и последующий контроль исполнения госбюджета прошлого года. Благодаря этому на протяжении каждого календарного года Счетная палата одновременно работает с бюджетами трех лет, а бюджет каждого финансового года находится в одной из фаз трехлетнего цикла.

Основной информацией для проведения Счетной палатой анализа и контроля (как текущего, так и последующего) за исполнением Государственного бюджета Украины является отчетность о его исполнении.

Свод, составление и предоставление отчетности об исполнении Государственного бюджета Украины осуществляется Государственным казначейством Украины. Им же, по согласованию со Счетной палатой и Министерством финансов Украины, устанавливаются единые формы данной отчетности (месячные, квартальные, годовые). Таким же образом устанавливаются и формы отчетности по исполнению местных бюджетов.

Для проведения текущего контроля исполнения Государственного бюджета Украины Госказначейством Украины подается Счетной палате месячная и квартальная отчетность об исполнении госбюджета: месячная – не позднее 15 числа месяца, следующего за отчетным, квартальная – не позднее 35 дней после окончания отчетного квартала.

Распорядители бюджетных средств, согласно единой методике, составляют и подают детальные отчеты, которые включают в себя бухгалтерские балансы, данные об исполнении смет, результаты деятельности и другую информацию по формам, установленным законодательством Украины.

Кроме этого, в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Украины органы взыскания должны давать Счетной палате информацию о потерях доходов бюджета вследствие предоставления налоговых льгот, о суммах реструктурированной и списанной налоговой задолженности и сумм рассроченных и отсроченных платежей в сроки, аналогичные квартальной отчетности об исполнении госбюджета, а месячную информацию - не позднее 12 числа месяца, следующего за отчетным.

Для проведения указанных анализов также используются материалы контрольно-ревизионных, контрольно-

аналитических и экспертных мероприятий, проводимых департаментами Счетной палаты, отчетные и информационно-аналитические данные Министерства финансов Украины, Национального банка Украины, Министерства экономики и по вопросам европейской интеграции Украины, Государственного комитета статистики Украины.

В соответствии с Бюджетным кодексом Украины годовой отчет об исполнении Закона о Государственном бюджете Украины подается Кабинетом Министров Украины Верховной Раде Украины не позднее 1 мая года, следующего за отчетным. В эти же сроки он должен поступить и в Счетную палату.

Особенностью действующего в Украине законодательства, в частности, Бюджетного кодекса Украины, вступившего в действие с июня 2001 года, является крайне сжатый срок, предоставляемый Счетной палате для анализа исполнения Государственного бюджета Украины.

Так, Счетная палата на протяжении двух недель со дня официального представления Кабинетом Министров Украины годового отчета об исполнении закона о Государственном бюджете Украины должна подготовить выводы об использовании средств Государственного бюджета Украины. В свою очередь, Верховная Рада Украины рассматривает отчет об исполнении закона о Государственном бюджете Украины также в двухнедельный срок со дня получения выводов Счетной палаты об использовании средств Государственного бюджета Украины.

В ходе рассмотрения вопроса об исполнении государственного бюджета в сессионном режиме, с содокладом об исполнении закона о Государственном бюджете Украины выступают Председатель Комитета Верховной Рады Украины по вопросам бюджета и Председатель Счетной палаты.

Таким образом, весь процесс, начиная с представления Кабинетом Министров Украины отчета об исполнении закона о государственном бюджете до заслушивания отчета Правительства на пленарном заседании Верховной Рады Украины и принятия соответствующего решения, крайне сжат по срокам (четыре недели) и проводится задолго до представления Правительством проекта закона о Государственном бюджете Украины на следующий год.

В соответствии с Бюджетным кодексом Украины годовой отчет об исполнении Закона о Государственном бюджете Украины подается Кабинетом Министров Украины Верховной Раде Украины



Следует также отметить, что Бюджетным кодексом Украины предписано (с 2002 года), что факт перевыполнения доходной части Государственного бюджета Украины признается по результатам официальных выводов Счетной палаты Украины о выполнении государственного бюджета по итогам трех кварталов в случае превышения показателей доходов, предусмотренных в росписи государственного бюджета на соответствующий период, более чем на 15 процентов. Указанные выводы подаются Комитету Верховной Рады Украины по вопросам бюджета до 15 октября текущего года.

Кабинет Министров Украины, в свою очередь, на протяжении двух недель со дня объявления указанных официальных выводов должен подать Верховной Раде Украины соответствующий проект закона о внесении изменений в Закон о Государственном бюджете Украины.

Результаты практически всех проведенных Счетной палатой контрольных мероприятий учитываются и используются при проведении анализа и подготовке выводов об исполнении Государственного бюджета Украины за соответствующий год, исполнении бюджетов за I квартал, I полугодие и девять месяцев текущего года.

Как правило, анализ исполнения Государственного бюджета, подаваемый Счетной палатой Верховной Раде Украины, состоит из детального, углубленного анализа: бюджетной политики и экономической ситуации в Украине; исполнения Государственного бюджета в целом, в том числе отдельно доходов и расходов; бюджетной дисциплины; исполнения специального фонда Государственного бюджета Украины; финансирования Государственного бюджета Украины и оценки государственного долга; исполнения местных бюджетов.

Только в 2001 году материалы контрольных мероприятий, осуществляемых Счетной палатой, рассматривались на 29 специальных заседаниях десяти комитетов Верховной Рады Украины.

Кроме этого, по результатам данного анализа готовятся и публикуются выводы Коллегии Счетной палаты об исполнении Государственного бюджета Украины за соответствующий период.

По результатам анализа исполнения Государственного бюджета Украины, как текущего, так и последующего, Счетная палата не только констатирует факты выявленных нарушений использования бюджетных средств, хода бюджетного процесса в целом, но и указывает причины, которые их порождают, определяет пути устранения данных нарушений и недопущения их в дальнейшем.

Однако реалии социально-экономического развития Украины, совершенствования бюджетной, финансовой, налоговой и банковской системы государства требуют дальнейшего совершенствования форм и методов деятельности Счетной палаты, эффективного использования уже приобретенного опыта, поиска и задействования всех имеющихся резервов повышения уровня контрольно-ревизионной, контрольно-аналитической и экспертной работы.

В контексте этих проблем хотелось бы остановиться на некоторых из них, в частности, заострить внимание на осуществлении контроля за исполнением общегосударственных программ, на вопросах внешнего финансового контроля, разграничения полномочий и функций органов финансового контроля, а также на такой злободневной, особенно для стран с переходной экономикой, проблеме, как проблема существующей коррупции на всех стадиях бюджетного процесса.

В Украине расходуются большие средства на мероприятия самого разного содержания, которые объективно требуют повышения степени научной обоснованности решений, принимаемых в сфере управления правительственными программами (таких программ около 230).

Одним из центральных моментов в контроле за выполнением таких программ является именно «анализ программ». Он должен осуществляться на основе различного методического инструментария и дополняемый в последнее время «анализом политики», «программной оценкой» и другими новыми подходами. Такие подходы к оценке программ являются центральными моментами программно-целевой методологии (наряду с построением программных структур и программно-целевых систем управления).

Однако, следует отметить, что как и другие научные элементы программно-

Только в 2001 году материалы контрольных мероприятий, осуществляемых Счетной палатой, рассматривались на 29 специальных заседаниях десяти комитетов Верховной Рады Украины.



Страны с переходной экономикой имеют острую потребность не только в разработке аналитической методологии, но и рациональных подходов к разработке таких программ.

целевого подхода, аналитические методы все еще в большей степени разработаны на теоретическом уровне, и не оказывают реального влияния на достижение рациональных решений программ. Страны с переходной экономикой имеют острую потребность не только в разработке аналитической методологии, но и рациональных подходов к разработке таких программ.

Следовало бы также обратить внимание на изучение вопроса о возможном обеспечении стран с переходной экономикой разработкой и применением математических методов и моделей для обоснования решений по государственным программам. И это важно потому, что модели, являясь формализованным отображением исследуемой проблемы, позволяют точно и во взаимосвязанной форме учитывать множество факторов, обрабатывать большое количество фактических данных, выявлять ключевые характеристики систем, вырабатывать количественные оценки изучаемых параметров, сравнивать альтернативные решения.

Для органа финансового контроля остается важной задачей получения информации о ходе выполнения и фактических результатах государственных программ, об эффективности использования бюджетных средств и эффективности принимаемых управленческих решений. Если программный анализ охватывает всестороннее исследование альтернативных вариантов лишь на стадии планирования, то их оценка сосредотачивается на изучении эффективности и результативности либо осуществляемых, либо завершенных программ.

А для определения эффективности (использования средств, принимаемых управленческих решений) нужны критерии. По-видимому, для разработки таких критериев нам понадобится помощь ЕВРОСАИ. Необходимо сравнить критерии «оценки» в разных странах, осуществить их анализ и дать необходимые рекомендации по части их разработки и применения.

Это важно еще и потому, что на основе оценки и сделанных выводов контрольного мероприятия необходимо своевременно перераспределять ресурсы и корректировать цели программ, готовить выводы о фактических затратах на реализацию

программы, выявлять степень достижения программных целей, оценивать эффективность системы управления программой, выдвигать предложения по улучшению ее функционирования.

Важной задачей государственного управления является более рациональное распределение бюджетных ассигнований, как между программами, так и между ведомствами, их осуществляющими. В качестве основного методического инструмента для этих целей используются различные модификации «программного анализа». Однако, вопросы выявления реальных результатов программ, внесения в их реализацию необходимых корректирующих воздействий остаются без ответа. Нужны методические разработки по ним и здесь мы надеемся на помощь EUROSAI.

Неразработанность соответствующей методологии, недостаточное финансирование исследований по этой проблеме, низкий «спрос» руководителей на результаты оценки приводят к тому, что программная оценка представляет собой едва признанную управленческую функцию и является, по существу, белым пятном для государственного управления.

Таким образом, становится очевидной необходимость систематического измерения фактических результатов деятельности правительства по использованию бюджетных средств. Но без законодательного урегулирования этой проблемы ее не решить.

Программная оценка с ее ориентацией на исследование вопросов реальной эффективности и результативности программ в условиях фактического дефицита государственного бюджета соответствует интересам общества. Оценка программы есть средство, позволяющее «обоснованно» ликвидировать те или иные программы, предварительно выявив их низкую отдачу.

Действующим законодательством Украины определен круг организаций, осуществляющих отдельные функции и задачи государственного контроля. Однако надо признать, что четкое разграничение задач, полномочий до сих пор отсутствует. Нет и ясности в вопросе взаимодействия всех контролирующих органов, как между собой, так и с институтом аудита, оперирующим вне системы

Необходимо сравнить критерии «оценки» в разных странах, осуществить их анализ и дать необходимые рекомендации по части их разработки и применения.



государственного финансового контроля.

Отсутствие координации деятельности контролирующих органов, единой информационной и методологической базы, в немалой степени снижает эффективность общей работы, затрудняет достижение общей цели. Дело не только в том, что в отсутствие координации возможны многократные отвлечения сил контролирующих органов и объектов контроля, а и в том, что, имея различные задачи, контрольные органы на основе одних и тех же исходных данных, с позиций одних и тех же принципов контроля (эффективность, законность, тотальность) могут сделать (и делают) разные выводы.

С другой стороны, обеспечить тотальный контроль разрозненными силами попросту невозможно. Только скоординированными действиями всех контролирующих органов, опирающихся на научно обоснованный механизм функционирования государственного финансового контроля, возможно добиться этих целей. Основополагающим этапом разработки такого механизма, на мой взгляд, в рамках EUROSAI стала бы разработанная доктрина государственного финансового контроля.

Нельзя не обратить внимания на такую злободневную, особенно для стран с переходной экономикой, проблему, как проблема существующей коррупции на всех стадиях бюджетного процесса.

При проведении контрольно-ревизионных, контрольно-аналитических мероприятий специалисты Счетной палаты Украины сталкиваются с высокой степенью коррумпированности практически всех сфер бюджетного процесса. Это касается и министерств, ведомств, других центральных и местных органов исполнительной власти, непосредственных пользователей бюджетных средств.

Результаты контрольных мероприятий, осуществляемых Счетной палатой, свидетельствуют о частой подмене исполнительной властью норм законов о госбюджете подзаконными нормативными актами, тяготении к «ручному» режиму управления средствами Государственного бюджета Украины. И, как следствие такого управления, большое количество нарушений в бюджетной сфере.

Примером сфер деятельности особенно уязвимых для коррупционных действий являются: иностранные кредиты, в особенности гарантированные правительством; сбор налогов и обязательных сборов, другие источники доходов; управление закупками и контрактами; выдача субсидий, разрешений и лицензий; таможня; приватизационные процессы.

Главный вклад в области предупреждения и обнаружения коррупции лежит в совершенствовании всеобъемлющей прозрачности и подотчетности, оказании поддержки среде, которая ограничивает возможность совершения актов коррупции, и создании климата эффективного государственного управления. Счетная палата не имеет полномочий на проведение следственных действий по фактам коррупционных проявлений, обнаруженных в результате финансового контроля.

В настоящее время в Украине нет законодательно оформленного определения понятия, содержания, задач и сферы действия государственного финансового контроля. Подготовлено несколько вариантов проекта Закона Украины «О государственном финансовом контроле». Принятие Верховной Радой Украины такого закона явится одной из мер по ужесточению контроля за целевым и эффективным расходованием бюджетных средств.

Нельзя не обратить внимания на такую злободневную, особенно для стран с переходной экономикой, проблему, как проблема существующей коррупции на всех стадиях бюджетного процесса.



Высшая контрольная палата Польши в роли координатора Рабочей группы EUROSAI по аудиту в сфере защиты окружающей среды: опыт и новые задачи

МИРОСЛАВ СЕКУЛА

Председатель Высшей контрольной палаты Польши

В мае 1999 года, IV Конгресс EUROSAI принял решение об учреждении Рабочей группы EUROSAI по аудиту в сфере охраны окружающей среды. Высшая контрольная палата Польши была назначена координатором этой Рабочей группы. Заместитель председателя ВКП Збигнев Веселовский принял на себя руководство работой Группы.



32

Политические реформы последних лет и усилия, направленные на вступление в Европейский союз ставят перед Высшей контрольной палатой (ВКП) Польши новые задачи. Это объясняет, почему на этом этапе руководство ВКП придает столько большое значение международному сотрудничеству: как двустороннему, с другими ВОФК, так и многостороннему, через INTOSAI и EUROSAI.

ВКП Польши играла активную роль в работе Руководящего комитета и Конгрессов EUROSAI с первого года существования этой организации, основанной в 1990 году. С 1993 по 1999 ВКП была членом Руководящего комитета EUROSAI, но по окончании своего мандата продолжала активно сотрудничать с РК. ВКП Польши вложила свой вклад в организацию IV и V Конгрессов EUROSAI, состоявшихся в Париже в мае 1999 года и в Москве в мае 2002 года. Перед московским Конгрессом в Польше прошел подготовительный семинар. ВКП также является членом Комитета EUROSAI по подготовке кадров, причем первое учебное мероприятие этого комитета состоялось в феврале 2001 именно в Польше. Уже до вступления Польши в НАТО, ВКП установила контакты с Международной группой аудиторов НАТО (IBAN), благодаря чему польские специалисты по аудиту смогли участвовать в работе натовских инспекторов с уже 1997 годов. В

сентябре 2001 года инструкторы IBAN провели семинар в Варшаве.

ВКП поддерживает рабочие контакты практически со всеми ВОФК Западной, Центральной и Восточной Европы и сотрудничает с ВОФК Индии, Канады, Китая, Марокко, США и других стран. В рамках сотрудничества со странами-кандидатами на вступление в ЕС и с Европейской счетной палатой были разработаны *Рекомендации по работе высших органов финансового контроля в контексте европейской интеграции*. Сейчас все силы направлены на внедрение этих рекомендаций, причем ВОФК Польши стремится действовать проактивно, заблаговременно идентифицируя проблемные ситуации, которые могут возникнуть в процессе адаптации страны к европейским нормам.

После этого краткого введения мне хотелось бы остановиться более подробно на работе ВКП в области так называемого экологического аудита и на темах международного сотрудничества в этой сфере. За многие годы работы мы накопили немалый опыт проверок законности и эффективности природоохранной деятельности центральной и местной администраций, а также частных предприятий и организаций, использующих бюджетные ассигнования.

ВКП оценивает эффективность претворения в жизнь государственной политики в области защиты

За многие годы работы мы накопили немалый опыт проверок законности и эффективности

ВКП оценивает эффективность претворения в жизнь государственной политики в области защиты окружающей среды и то, как используются ассигнованные на эти цели бюджетные фонды, включая фонды, поступающие в виде помощи из Европейского союза.

окружающей среды и то, как используются ассигнованные на эти цели бюджетные фонды, включая фонды, поступающие в виде помощи из Европейского союза.

Проводя проверки и информируя об их результатах общественное мнение, ВКП помогает другим государственным органам разрабатывать правильные меры для обеспечения устойчивого развития страны.

ВКП следит за исполнением государственного бюджета, в том числе тех его статей, за исполнение которых несет ответственность Министр окружающей среды и ведомства, находящиеся у него в подчинении. Контрольная палата также проверяет эффективность использования Национальным фондом охраны природы и управления водными ресурсами средств, поступающих от предприятий в качестве платы за использование окружающей среды и в форме штрафов за нарушение действующего в этой области законодательства. Периодически мы также подвергаем проверке использование средств, поступающих в распоряжение Фондов охраны природы и управления водными ресурсами регионального и местного уровней.

Тематические проверки фокусируются на ключевых сферах охраны окружающей среды и менеджмента природных ресурсов в Польше. Достойны упоминания, среди прочих, такие мероприятия, как проверка эффективности менеджмента опасных отходов, водоснабжения в городах и мер по защите от шумового загрязнения.

Наш опыт в области экологического аудита оказался полезным и за пределами Польши. На первом этапе

мы приняли участие в ряде двусторонних и трехсторонних проверок с нашими соседями: Беларусью, Германией, Литвой, Словакией и Чешской республикой. Проверки касались, в первую очередь, проблем атмосферного загрязнения¹, защиты водных ресурсов² и охраны природы³.

В мае 1999 года, IV Конгресс EUROSAI принял решение об учреждении Рабочей группы EUROSAI по аудиту в сфере охраны окружающей среды. Высшая контрольная палата Польши была назначена координатором этой Рабочей группы. Заместитель председателя ВКП Збигнев Веселовский принял на себя руководство работой Группы вместе с региональными субкоординаторами: ВОФК Нидерландов (Западная Европа), Норвегии (Скандинавия), Франции и Мальты (Средиземноморье) и Румынии (Черное море).

В рамках ВКП была создано особое подразделение, Координирующий секретариат, который, в числе других функций, обеспечивает ежедневный контакт с субкоординаторами, организует совещания Группы и выступает в роли администратора ее веб-сайта.⁴

Благодаря сотрудничеству между участниками Группе удалось распространить идею необходимости проведения экологического аудита по всей Европе. Все больше высших органов финансового контроля, включая даже тех, у которых традиционно не было полномочий в этой сфере, проявляют интерес к работе и инициативам Группы. Число членов Рабочей группы по экологическому аудиту увеличилось с 14 до 43. В этом году к нам присоединились, среди прочих, ВОФК Испании, Швейцарии и Украины.⁵

Цель сотрудничества между высшими органами финансового контроля, входящими в Рабочую группу состоит в повышении результативности природоохранных мероприятий, проводимых в Европе, и эффективности использования бюджетных средств, ассигнованных на эти мероприятия.



¹ „Выполнение задач по предотвращению загрязнения воздуха”: параллельная проверка с участием ВОФК Литвы, Польши и Чешской республики.

„Выполнение задач по предотвращению загрязнения воздуха”: параллельная проверка с участием ВОФК Литвы, Польши и Чешской республики.

² „Выполнение двусторонних соглашений о сотрудничестве в защите общих водных ресурсов Польши, Беларуси, Чешской республики и Литвы”.

³ „Воздействие предпринимательской деятельности на состояние Беловежской пушчи”: параллельная проверка с участием ВОФК Беларуси и Польши.

⁴ Веб-сайт Рабочей группы (www.nik.gov.pl), созданный и администрируемый ВКП, содержит, среди прочего, информацию о совещаниях и семинарах, документы, разработанные Группой (например, Стратегический план Группы, рабочая программа) и сведения, предоставляемые членами Группы по проводимым ими широкомасштабным национальными и международным проверкам в сфере защиты окружающей среды.

⁵ Веб-сайт Группы (www.nik.gov.pl) содержит полный перечень членов Группы и их контактные данные.

Цель сотрудничества между высшими органами финансового контроля, входящими в Рабочую группу, отраженная в Стратегическом плане Группы, состоит в повышении результативности природоохранных мероприятий, проводимых в Европе и эффективности использования бюджетных средств, ассигнованных на эти мероприятия. Основная деятельность Группы состоит в разработке и проведении международных мероприятий, в обмене опытом и профессиональными открытиями на национальном и международном уровнях, а также в распространении документации, рекомендаций, нормативов и технологии проверок.

До настоящего времени были проведены две международные аудиторские проверки в области охраны природы (Австрия + Венгрия⁶ и Польша + Словакия⁷) и пять проверок в сфере защиты водной среды.

Защита водной среды является одной из главных приоритетных задач Европы, что нашло свое отражение в Стратегическом плане Группы на период 1999-2002 гг.⁸ Проверки в этой сфере затрагивают выполнение ряда международных конвенций: OSPAR⁹, Хельсинской¹⁰, MARPOL¹¹, Конвенции о защите и устойчивом использовании реки Дунай¹², а также деятельность по охране водных экосистем во внутренних странах бассейна Балтийского моря, не подписавших Хельсинскую конвенцию.

Проверки на выполнение конвенций стали важной вехой в работе Группы и всех ее членов. Аудиторские проверки с

участием более двух или трех ВОФК открыли новую страницу в истории международного аудита. К примеру, в проверке выполнения Хельсинской конвенции приняли участие ВОФК всех балтийских стран¹³, за исключением Германии, а в проверке выполнения Конвенции MARPOL - 9 ВОФК, включая несколько не европейских.¹⁴

Рабочая группа провела два учебных мероприятия по методике и практическому осуществлению международных аудиторских проверок в сфере охраны окружающей среды.

В мае 2001 года Управление генерального аудитора Норвегии совместно с ВКП организовало цикл методических семинаров по обмену опытом и обсуждению проблем, связанных с проведением, определением задач, методикой и критериями международных аудиторских проверок в сфере защиты окружающей среды. (Подробный отчет о результатах этих семинаров (составитель: Терес Джонсен, генеральный директор Управления генерального аудитора Норвегии) был опубликован в журнале *The International Journal of Government Auditing*).¹⁵

II Европейский семинар по аудиту в сфере защиты окружающей среды прошел в октябре этого года в учебном центре ВКП в Голавице, недалеко от Варшавы. Семинар был посвящен обмену опытом в области планирования и проведения международных аудиторских проверок, организованных Рабочей группой, и распространению полезных открытий, сделанных в ходе этих проверок.

До настоящего времени были проведены две международные аудиторские проверки в области охраны природы и пять проверок в сфере защиты водной среды.

Аудиторские проверки с участием более двух или трех ВОФК открыли новую страницу в истории международного аудита.



⁶ "Параллельная аудиторская проверка использования австрийских субсидий на природоохранные цели в Венгрии и реальная результативность этих ассигнований"

⁷ „Работа Национального парка "Пиенины"“

⁸ В Стратегическом плане на 2003-2005 гг. одним из приоритетов станут вопросы менеджмента отходов.

⁹ Конвенция 1992 года по защите морских экосистем в северо-восточной Атлантике (OSPAR). Вошла в силу в 1998 году. Ратифицирована 15 странами.

¹⁰ Хельсинская конвенция 1992 года по защите морской среды в районе Балтийского моря. Ратифицирована 9 странами и ЕС.

¹¹ Конвенция по предупреждению загрязнения с кораблей (MARPOL) 1973 года. Модифицирована Лондонским протоколом в 1978 году.

¹² Конвенция о защите и устойчивом использовании реки Дуная (София, 1994). Вошла в силу в 1998 году. Ратифицирована 11 странами и ЕС.

¹³ Дания, Латвия, Литва, Польша, РФ, Финляндия, Швеция и Эстония.

¹⁴ Великобритания, Греция, Израиль, Италия, Кипр, Мальта, Нидерланды, Турция, Франция.

¹⁵ Детальная программа и доклады, представленные на семинарах, размещены на веб-сайте Рабочей группы: www.nik.gov.pl.

В обоих учебных мероприятиях приняли участие не только представители ВОФК, но и политики, ученые и представители международных организаций, получивших отчеты о проведенных проверках, а также ВОФК, не входящие в Рабочую группу, но сотрудничающие с ней или заинтересованные в таком сотрудничестве. Семинары предоставили прекрасную возможность для обмена информацией, опытом работы и мнениями и, одновременно, послужили местом встречи и общения всех заинтересованных сторон, что является неперенным условием плодотворного сотрудничества. Необходимо отметить высокую степень гласности, с которой были представлены выявленные нарушения и полезные открытия, сделанные в ходе проверок. Такая гласность доказывает, что старые националистические пережитки Европы постепенно преодолеваются, уступая сознанию единства и соображениям общего блага. Вместе с тем, это не означает, что национальные интересы и различия перестали существовать. Они существуют, и поэтому методика параллельных проверок и способ составления отчетов по проведенным проверкам обсуждаются и согласовываются по принципу равноправия всех участвующих ВОФК.

На этапе определения сферы будущей проверки очень полезно провести предварительные исследования на национальном уровне и детально проанализировать возможный охват планируемого мероприятия. На это указали координаторы международных аудиторских проверок: ВОФК Нидерландов, Норвегии, Польши и Румынии.

Координаторы подчеркивают важность детальной проработки планирующегося параллельного мероприятия до его начала. При этом, мы знаем по опыту, что на фазе планирования контрольных мероприятий важно не только определить охват и сферу проверки, но и согласовать механизм сотрудничества между ВОФК в ходе мероприятия, форму презентации заключительного отчета и методику его составления.

Очень интересный опыт мы приобрели в связи с разработкой окончательного отчета по аудиторской проверке выполнения Хельсинской конвенции.

Выступая в роли координатора этой проверки ВКП распространила среди

участников мероприятия инструкции по составлению национальных отчетов.

Эти инструкции соответствовали заранее согласованной форме совместного окончательного отчета, однако оказалось, что отчеты, представленные участниками не соответствуют выдвинутым общим требованиям. В национальных отчетах нашли отражение различия в полномочиях контрольных органов, в структуре их статистических баз данных и в самом подходе к тем или иным проблемам.

С учетом этих обстоятельств было решено, что ВКП составит окончательный отчет из двух частей. Так мы и сделали. В первой части, разработанной совместно, мы представили основную информацию по проведенной проверке и некоторые самые важные открытия в специфических областях. Во вторую часть были включены национальные отчеты, представленные по отдельности всеми участвовавшими ВОФК.

По-разному были представлены результаты проверок выполнения конвенций OSPAR и MARPOL. Так, высшие органы финансового контроля стран, подписавших Конвенцию OSPAR, решили не составлять общего окончательного отчета и представили сделанные открытия в национальных отчетах, в то время как ВОФК Конвенции MARPOL составили два отчета. В первом отчете они представили примеры лучшей практики в сфере защиты морских экосистем от загрязнения с кораблей. Второй отчет был составлен как методическая инструкция. По мнению координатора этой проверки, ВОФК Голландии, составление двух отчетов отвечает двойственной цели проверки, которая, с одной стороны, была призвана повысить эффективность природоохранной деятельности в странах Конвенции (этой задаче служит первый отчет), а с другой стороны, должна была заложить фундамент для возможных будущих проверок (второй отчет).

Как сообщили нам румынские коллеги в Голавице в октябре этого года, ВОФК, принявшие участие в проверке выполнения Конвенции по Дунаю еще не приступили к составлению совместного отчета. Эта работа будет начата в ближайшее время.

Открытия, сделанные в ходе проверок выполнения международных конвенций, указывают подчас на существование

Открытия, сделанные в ходе проверок выполнения международных конвенций, указывают подчас на существование огромного разрыва между странами в уровне применения той или иной конвенции.



огромного разрыва между странами в уровне применения той или иной конвенции. Передача результатов проверок международным комитетам, следящим за применением конвенций, может стимулировать правительства отстающих стран на принятие мер по достижению уровня других участников. Таково мнение высших представителей комиссий OSPAR и HELCOM, которым они поделились с нами в Гюлавице. Представители этих комиссий также сделали акцент на целесообразности повторения международных проверок для контроля за дальнейшим внедрением конвенций и для оценки результативности предыдущих проверок. Говоря о важности принятого Рабочей группой решения провести ряд проверок на выполнение конвенций, необходимо отметить, что это решение предоставило нам прекрасную возможность для того, чтобы высказать

свои рекомендации по более строгому выполнению государствами своих международных обязательств. Проверки также позволяют нам проанализировать причины, по которым некоторые соглашения выполняются лучше, чем другие. Эти заключения могли бы пригодиться в будущем для разработки новых международных соглашений в области защиты окружающей среды.

Необходимо также отметить, что в Стратегическом плане Рабочей группы на 2003-2005 гг. (принятом в мае, на парижском совещании) отражено намерение членов группы провести проверку выполнения решений "саммита Земли" в Йоганнесбурге. Эта тема будет одним из приоритетных направлений национальных и международных проверок ВОФК, входящих в Рабочую группу EUROSAI по аудиту в сфере защиты окружающей среды.

В Стратегическом плане Рабочей группы на 2003-2005 гг. Отражено намерение членов группы провести проверку выполнения решений "саммита Земли" в Йоганнесбурге.



36

Новая директива по аудиту производительности Национального управления Генерального аудитора Дании

Иенс Лунд Андерсен, старший консультант

Национальное управление Генерального аудитора (НУГА) Дании опубликовало новую директиву по аудиту производительности. Эта директива освещает вопросы общего планирования и содержания аудиторских проверок на производительность, дополняя и расширяя "Новые принципы деятельности НУГА", принятые в 2001 году.

I. Общие сведения

Национальное управление Генерального аудитора (НУГА) Дании опубликовало новую директиву по аудиту производительности. Эта директива освещает вопросы общего планирования и содержания аудиторских проверок на производительность, дополняя и расширяя "Новые принципы деятельности НУГА", принятые в 2001 году. На основе этих принципов в директиве определяются *общие нормы аудита, критерии оценки, применимая*

методика и другие необходимые элементы контрольных мероприятий.

В этой статье мы представим краткое резюме основных положений новой директивы и познакомим читателей с некоторыми соображениями по этой теме.

II. Общие нормы аудита

Основываясь на установленных принципах работы НУГА, новая директива призвана обеспечить логическое соответствие между общей

стратегией Управления и ее практикой. Основными принципами, на которых базируются нормы аудита в нашей стране, являются *независимость, целенаправленность, готовность к сотрудничеству и гибкость*.

| Принципы НУГА |
|--|
| <p>Независимость Национальное управление Генерального аудитора Дании работает как целостная организация, сохраняя независимость при осуществлении своих функций</p> |
| <p>Целенаправленность НУГА выявляет положительный опыт для оптимизации использования бюджетных средств во благо гражданам страны</p> |
| <p>Готовность к сотрудничеству НУГА обеспечивает обратную связь и обмен знаниями внутри самой организации и в работе с другими организациями.</p> |
| <p>Гибкость НУГА сочетает в своей деятельности гибкость и объективность, способствуя созданию климата взаимного доверия и надежности.</p> |

На этих принципах основываются шесть следующих общих норм аудита:

| Нормы аудита |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Аудиторские проверки планируются таким образом, чтобы обеспечить высокое качество, своевременность и достаточную подготовленность контрольного мероприятия в соответствии с критериями эффективности финансового менеджмента, экономии средств, результативности и производительности. (Принцип независимости) • Оценка и заключения аудитора основываются на достаточных и релевантных доказательствах, полученных без превышения разумных затрат. (Принцип независимости) • Документы проверки и мнение аудитора подвергаются адекватному контролю качества. (Принцип независимости) • Планирование аудиторских проверок производится согласно соображениям важности, риска и актуальности. (Принцип целенаправленности) • Планирование аудиторских проверок отвечает целям достижения оптимального соотношения между общественной выгодой, извлекаемой из проверки, и затраченными на нее средствами (добавленная стоимость). (Принцип целенаправленности) • При проведении проверок учитывается положение проверяемой организации, ее юридические рамки, цели, задачи, интересы и т.д. (понимание бизнеса). (Готовность к сотрудничеству и гибкость) |

Три первые нормы, основывающиеся на принципе *независимости*, были выбраны исходя из концепции “Правильная практика государственного аудита”, принятой государственными аудиторами Дании. Все эти нормы отвечают принципу *независимости* Национального управления Генерального аудитора.

Новыми в директиве являются две последние нормы, связанные с необходимостью создания *добавленной стоимости и понимания бизнеса* проверяемой организации. Возможно, оба эти условия считались ранее очевидными, но документально зафиксированы никогда не были. Руководствуясь новыми нормами, НУГА будет нацеливать свои контрольные мероприятия всего на те сферы, в которых есть возможность добиться наибольших сдвигов. При этом проверки будут производиться с учетом конкретных условий деятельности контролируемых организаций, что отвечает общей тенденции отказа от чисто критических и контрольных мероприятий в пользу сотрудничества и диалога.

III. Критерии аудиторских проверок

Директива также определяет требования к критериям аудиторских проверок, применительно к

Основными принципами, на которых базируются нормы аудита в нашей стране, являются независимость, целенаправленность, готовность к сотрудничеству и гибкость.

Директива также определяет требования к критериям аудиторских проверок, применительно к проверкам на производительность. Такие критерии, составляют основу оценки проверяемой организации. При этом Национальное управление Генерального аудитора Дании считает необходимым различать критерии обязательные и критерии желательные, или возможные.



проверкам на производительность. Такие критерии, по сути, составляют основу оценки проверяемой организации. При этом Национальное управление Генерального аудитора Дании считает необходимым различать критерии **обязательные** и критерии **желательные**, или **возможные**.

Критерии, которым проверяемая организация должна отвечать **в обязательном порядке**, могут быть отражены в законодательстве, в официальных политических заявлениях, в нормативах и планах, в общепринятой задокументированной практике, в промышленных и других стандартах.

Что касается критериев **желательных**, или **возможных**, то в этом случае аудитор должен искать консенсуса. Прежде всего - с проверяемой организацией, однако, при необходимости, консенсус может быть достигнут и с привлечением экспертов.

В целом, критерии оценки должны:

- соответствовать специфике вопроса и целям проверки,
- основываться на авторитетных источниках: законах, правилах, стандартах и т.д., либо быть принятыми проверяемой организацией,
- формулироваться четко, не допуская разночтений,
- быть достаточно конкретными и точными для оценки собранной информации,
- соответствовать требованиям, выдвигаемым к проверяемой организации в момент, или в период, проведения проверки.

Необходимость различать **обязательные** и **желательные** критерии и соблюдать приведенные выше пять требований к критериям оценки вытекает также из принципов *независимости, готовности к сотрудничеству и гибкости* в деятельности НУГА. Добиваясь консенсуса с проверяемой организацией по поводу индивидуальных критериев оценки ее деятельности, Управление получает два преимущества в сравнении со старыми методами. Главное из них состоит в том, что различные толкования индивидуальных критериев оценки обсуждаются на каждой фазе проверки, таким образом

что аудитор может заранее адаптировать свою работу к этим критериям. Во-вторых, такая практика гарантирует беспристрастность в применении критериев оценки.

IV. Применяемая методика

В самом общем смысле, аудит производительности основывается на целом ряде общественно-политических дисциплин, таких как экономика, право, политология и социология. Тем не менее, в определенный момент может оказаться необходимым использование также методов других дисциплин: естественнонаучных и гуманитарных. Например, проверка широкомасштабных строительных проектов требует привлечения архитекторов и инженеров-строителей для контроля соответствующих технических параметров. Точно также, проверка в образовательной сфере для правильной оценки воспитательной практики может включать психологическую экспертизу.

Это означает, что аудит производительности требует от аудитора гибкого использования различных методик. Аудитор должен быть открыт для восприятия нового и для применения новых методик, бросая вызов конвенциональным методам, то есть по сути, должен сознавать собственные ограничения и обращаться за помощью к другим специалистам. Поэтому в Национальном управлении Генерального аудитора Дании взят на вооружение принцип: "Специалист хорош, если он любит учиться". А специалист высшего контрольного органа должен быть не просто хорошим, он должен быть лучшим.

V. Четыре типа контрольных исследований

Национальное управление Генерального аудитора Дании различает четыре типа контрольных исследований. Разница между ними заключается, главным образом, в том, что мы хотим довести до сведения государственных организаций и администрации.

Аудит производительности требует от аудитора гибкого использования различных методик. Аудитор должен быть открыт для восприятия нового и для применения новых методик, бросая вызов конвенциональным методам, то есть по сути, должен сознавать собственные ограничения и обращаться за помощью к другим специалистам.



Характеристики четырех видов контрольных исследований

| | Описательные исследования (что) | Оценочные исследования (как) | Исследования причин (почему) | Исследования, направленные на изменения (будущее) |
|------------------------------|---|---|---|--|
| Свобода интерпретации | Нет | Ограниченная | Высокая | Высокая |
| Содержание | Отражение и описание | Оценка соответствия минимальным требованиям | Поиск причин и оценка соответствия общепризнанной теории | Поиск причин и оценка соответствия общепризнанной теории |
| Методика | Описательная методика | Методика оценки | Методика, основанная на теории | Аналитические методы, основанные на теории |
| Критерии оценки | Нет | Обязательные критерии | Желательные или возможные критерии | Желательные или возможные критерии |
| Комментарии НУГА | Описание проверяемой организации и т.д. | Критика невыполнения критериев оценки | Описание причинно-следственных связей и идентификация сильных и слабых сторон | Рекомендации, направленные на позитивные изменения |



Различия между типами исследований состоят в выборе критериев оценки, в уровне свободы для интерпретации результатов и в наличии или отсутствии рекомендаций. Аудит производительности должен основываться, как правило, на одном или более видов исследований.

Описательные исследования позволяют ответить на вопросы “что?”, “где?”, “сколько?”, “в какой сфере?”, “в каком контексте?” и т.д. Эти исследования используются в большинстве широкомасштабных проверок на производительность для того, чтобы изолировать и дать количественную оценку какого-либо явления, либо выделить те качественные аспекты, которые затем анализируются с использованием других типов исследования. Описательное исследование не включает оценку проверяемой организации, для чего необходимо предварительно установить соответствующие критерии. Поэтому описательные исследования особо подходят в тех случаях, когда критерии оценки определить невозможно.

Оценочные исследования применяются, когда аудитор хочет произвести оценку

проверяемой организации на основе критериев, обязательных для выполнения этой организацией. В этом случае критерии устанавливаются на основе законодательства, официальных политических заявлений и других опубликованных планов и нормативов, общепринятой задокументированной практики, промышленных стандартов и т.п.

Исследования причин используются, когда аудитор стремится связать воедино информацию, полученную в ходе проверки, для анализа причин невыполнения тех или иных критериев, либо в тех случаях, когда организация оценивается не по обязательным, а по желательным или возможным критериям. Сильная сторона такого рода исследований состоит в том, что они дают возможность дать оценку с объяснением причин, но без рекомендаций, выходящих за пределы выполнения установленных критериев.

Исследования, направленные на изменения, используются, когда аудитору требуется сформулировать рекомендации в адрес проверяемой организации с тем, чтобы повысить ее производительность. Для формулировки

Все должны быть заинтересованы в приобретении новых знаний, что является единственной гарантией продуктивности нашей собственной организации.

таких рекомендаций, аудитор должен основывать свой анализ на общепризнанной теории и одновременно высказывать мнение о том, каким образом проверяемая организация может повысить свою производительность. Эти исследования, как правило, дополняют исследование причин и отражают рекомендации аудитора в отношении мер, необходимых для повышения общественной пользы от деятельности проверяемой организации.

Используя эти четыре типа исследований, аудитор может более эффективно спланировать проверку, лучше представить ее результаты и свои собственные комментарии.

VI. Будущие исследования

Каковы наши ожидания в отношении будущих исследований? Прежде всего мы ожидаем

- большей объективности и транспарентности в критериях оценки и применяемых методах,
- большей методической гибкости, позволяющей испробовать новые методы,
- большей нацеленности на причинно-следственные связи и на формулировку рекомендаций, на не голую критику невыполнения тех или иных критериев.

Все эти изменения возможны только в том случае, если мы будем проявлять гибкость и восприимчивость к новому. Молодые специалисты должны перенимать опыт старых, а старые, в свою очередь, должны отказаться от формулы “мы всегда делали так”. Все должны быть заинтересованы в приобретении новых знаний, что является единственной гарантией продуктивности нашей собственной организации.

Вместе с тем, одной гибкости и умения учиться все же не достаточно. Нам нужно проводить проверки с учетом реального положения проверяемой организации, основываясь на глубоком понимании ее бизнеса и на принципе готовности к сотрудничеству, применение которого должно обеспечить диалог и взаимодействие в процессе проведения контрольного мероприятия, гарантируя, в конечном итоге, независимость проверяемой организации от нас и независимость нашего Управления как органа парламентского контроля.

В заключение хочется сказать, что мы возлагаем большие надежды на результаты будущих проверок. Аудит производительности в Национальном управлении Генерального аудитора Дании нацелен на позитивные изменения.

Необходимо проводить проверки с учетом реального положения проверяемой организации, основываясь на глубоком понимании ее бизнеса и на принципе готовности к сотрудничеству.

Аудит производительности в Национальном управлении Генерального аудитора Дании нацелен на позитивные изменения.



Счетная палата и вооруженные силы: роль ВОФК в обеспечении парламентского контроля в оборонной сфере

Геррит де Йонг, член Коллегии
Брорд ван Вестинг, руководитель проекта
ВОФК Нидерландов

Отношения между высшим контрольным органом Нидерландов и вооруженными силами нашей страны установились еще в Средние века, когда единственной мерой стоимости в торговом обмене стали деньги. Именно тогда, в 1447 году, был образован первый государственный контрольный орган Королевства Нидерландов. Наличие денег как всеобщего эквивалента упростило задачу короля по сбору податей. Одновременно, государственная казна перестала рассматриваться как личная собственность монарха.

Краткая история вопроса

Отношения между высшим контрольным органом Нидерландов и вооруженными силами нашей страны установились еще в Средние века, когда единственной мерой стоимости в торговом обмене стали деньги. Именно тогда, в 1447 году, был образован первый государственный контрольный орган Королевства Нидерландов. Наличие денег как всеобщего эквивалента упростило задачу короля по сбору податей. Одновременно, государственная казна перестала рассматриваться как личная собственность монарха. Постепенно государственный аудит превратился в один из важнейших инструментов демократического общества, состоявшего уже не из вассалов, а из налогоплательщиков. Монарху необходимы были средства не только для собственного обогащения, но также и для содержания армии, в которой, в тот момент, служили, по большей части, наемники. На содержание наемной армии и ее вооружение расходовалась значительная часть казны, и для органа государственного контроля, охранявшего государственные финансы от всяческих злоупотреблений, такая

статья расходов составляла основное поле деятельности. Эта работа стала еще более необходимой в период конституционной монархии, особенно с 1841 года, когда король стал подчиняться Конституции и править совместно с Кабинетом министров. Ответственность за работу Администрации была возложена на руководителей различных министерств, в том числе на Министра обороны. В настоящее время расходы этого ведомства составляют приблизительно 7200 миллионов долларов в год, однако, не превышает 6% государственного бюджета.

Юридические рамки

Функции Счетной палаты Нидерландов закреплены в Конституции страны. Основным законом определяет Счетную палату как орган, ответственный за финансовый контроль бюджетных доходов и расходов. Организационная структура, состав и полномочия Палаты описаны в Законе о государственных счетах. В соответствии с нашим законодательством Министры правительства должны отчитываться за выполнение годового государственного



бюджета перед Парламентом (Генеральными штатами). Отчет о выполнении государственного бюджета передается в Парламент каждый год, в третью среду мая, с замечаниями по результатам проверки, проведенной Счетной палатой. Такое особое положение Счетной палаты в конституционной системе Нидерландов, ее статус одного из Высших государственных советов, обеспечивают полную независимость ВОФК как от Правительства, так и от Парламента.

Вооруженным силам Королевства Нидерландов вменяется в обязанность защищать интересы страны, а также способствовать и содействовать утверждению норм международного права. Тот факт, что Вооруженным силам отведено место в Конституции не мешает осуществлению контрольных функций со стороны Счетной палаты и наоборот, контроль, осуществляемый ВОФК не мешает выполнению задач, возложенных на Вооруженные силы. Здесь необходимо упомянуть, что широкие полномочия, предоставляемые военным властям в военное время, не включают право контролировать работу Высших государственных советов, одним из которых является Счетная палата. Таким образом, Палата обладает полной и неограниченной свободой действий даже в военное время.

Закон о государственном бюджете Королевства Нидерландов существует с 1814 года. Вначале этот закон касался лишь аспектов законности расходов и доходов государства, однако с 1841 Король и Парламент страны стали получать регулярные отчеты о выполнении бюджета по результатам финансовых проверок, проведенных Счетной палатой. Любопытно, что недостатки, на которых фокусировала свое внимание Счетная палата в то время, сохранили актуальность и по сей день. Среди них такие, как неэффективность государственных подрядов и несоответствие капиталовложений в инфраструктуру требованиям бюджета.

Впрочем, это не значит, что Счетная палата Нидерландов работает сегодня, как сто пятьдесят лет назад. Сфера ее деятельности сильно изменилась.

В течение двух последних десятилетий Закон о государственном бюджете постоянно модернизировался в соответствии с изменениями в методах финансового управления, отражая в себе все возрастающее усложнение

структуры государственного сектора экономики. В отношении Счетной палаты наиболее важные изменения касаются права Палаты проводить проверку потоков средств в сферах, подответственных различным министерствам, но не находящихся под непосредственным финансовым управлением правительственных органов. Речь идет, например, о реализации государственной стратегии в области здравоохранения под финансовым управлением полуавтономных образований. С 2002 года Счетная палата также получила возможность подвергать проверкам предприятия, учреждения и даже отдельных граждан (например, фермеров), ставших бенефициарами тех или иных субсидий Европейского союза. Вместе с тем, Счетная палата не имеет полномочий для проверки счетов местных и региональных органов власти.

Другим важным шагом в развитии Закона о государственном бюджете стало расширение термина “законность доходов и расходов”, в настоящее время означающего соответствие доходов и расходов не только Закону о государственном бюджете, но и другим законам и международным соглашениям, ратифицированным Нидерландами. Сюда также включаются такие понятия как “упорядоченность” и “рациональность” финансового управления. Это означает, что даже если подконтрольная организация выполняет бюджет, ВОФК имеет право высказать замечания в случае недостаточной упорядоченности ее системы управления.

Полномочия Счетной палаты на проведение, наряду с проверками законности, проверок на эффективность управления, также нашли отражение в новом тексте Закона. Кроме того Министерства обязаны направлять в Палату отчеты по результатам своих внутренних аудиторских проверок на эффективность управления.

Традиционных полномочий Счетной палаты оказалось достаточно даже для проверки тех бюджетных расходов Министерства Обороны, которые составляют государственную тайну. Такие проверки проводятся лично Председателем Счетной палаты. При этом необходимо отметить, что 99,9% статей оборонного бюджета государственной тайной не являются и находятся в открытом доступе для налогоплательщиков.

Вооруженным силам Королевства Нидерландов вменяется в обязанность защищать интересы страны, а также способствовать и содействовать утверждению норм международного права.

В течение двух последних десятилетий Закон о государственном бюджете постоянно модернизировался в соответствии с изменениями в методах финансового управления, отражая в себе все возрастающее усложнение структуры государственного сектора экономики.



На финансовые проверки, осуществляемые Счетной палатой в Вооруженных силах, влияют также изменения, происходящие в самих ВС Нидерландов, их новые международные миссии, изменение их статуса в обществе и изменение требований, предъявляемых к финансовому управлению.

Инструменты воздействия

Какими инструментами воздействия обладает Счетная палата? В тех случаях, когда Министерство обороны расходует бюджетные средства в нарушение установленных норм, либо когда существующих норм оказывается недостаточно для борьбы с нарушениями в финансовом управлении МО, Счетная палата имеет право высказать свои замечания. Замечания считаются одним из самых мощных инструментов воздействия в арсенале средств Счетной палаты Нидерландов. Используется этот инструмент с максимальной осторожностью. Прежде всего, Палата предоставляет Министерству возможность принять необходимые меры к исправлению недостатков. Даже после того, как замечание уже формально вынесено, Министр еще может решить вопрос путем консультаций со Счетной палатой. Если решение найти не удастся, Счетная палата выходит со своим замечанием в Парламент и Министерству не остается иного выхода как выставить этот вопрос на обсуждение обеих палат. Процедура зависит от характера замечания. Если замечание касается недостатков в финансовом управлении, Министр должен ясно сформулировать свою позицию по теме замечания в записке, прилагаемой к финансовому отчету. Таким образом, обе палаты Парламента получают всю нужную информацию и смогут, в случае необходимости, потребовать от Министра исправления недостатков. Если замечание касается неправомерного расходования средств, на обсуждение Парламента должен быть выставлен проект закона, посредством которого можно было бы легитимизировать произведенные расходы. Этот закон в Голландии называют Декретом о возмещении. Если Парламент примет Декрет, замечание Палаты будет аннулировано. Таким образом, реальной властью с исправлением выявленных решений

обладает Парламент (в большей степени, чем Палата).

В большинстве случаев простого оповещения о возможных замечаниях бывает достаточно для того, чтобы Министр обороны принял необходимые меры. Последний Декрет о возмещении по результатам замечаний Счетной палаты был принят парламентом в 1995 году.

Кроме юридических форм воздействия, в распоряжении Счетной палаты имеется также такое мощное орудие, как средства массовой информации, благодаря которым удается решать многие задачи. Все отчеты по результатам проведенных проверок предоставляются в распоряжение общественности и прессы. Эффективным средством распространения результатов контрольной деятельности Счетной палаты является в настоящее время Интернет.

Финансовые проверки в Вооруженных силах

Проводя проверки счетов Министерства обороны Счетная палата стремится получить достаточные гарантии их надежности, проконтролировать выполнение бюджетных обязательств по расходам и доходам. Нынешние условия осуществления этих проверок имеют свою специфику, так как сам объект контроля, военный бюджет Королевства, значительно усложнился по сравнению с прошлым.

Анализ годовой отчетности МО

Когда в 1985 году Счетная палата Королевства Нидерландов провела сплошную проверку эффективности работы отделов внутреннего контроля всех министерств, по Министерству обороны были получены положительные результаты. Отдел внутреннего аудита МО, созданный в 1951 году, был первым отделом такого рода в стране и имеет уже большой опыт работы. Внутренний аудит в Вооруженных силах традиционно проводится на высоком профессиональном уровне.

Вместе с тем, дальнейшие отчеты по проверкам счетов МО показывают, что начиная с 1995 года Счетная палата стала выявлять все больше слабых сторон в финансовом управлении военного

Традиционных полномочий Счетной палаты оказалось достаточно даже для проверки тех бюджетных расходов Министерства Обороны, которые составляют государственную тайну. Такие проверки проводятся лично Председателем Счетной палаты.



43

Замечания считаются одним из самых мощных инструментов воздействия в арсенале средств Счетной палаты Нидерландов.

Эффективным средством распространения результатов контрольной деятельности Счетной палаты является в настоящее время Интернет.

ведомства. Устроение устава, многочисленные организационные изменения и реструктуризация в Вооруженных силах негативно сказались на правильности оформления финансовых операций. Вследствие этого Счетная палата была вынуждена часто высказывать замечания по работе Министерства, однако до сих пор все замечания разрешались на начальной стадии. Министерство обороны всегда отвечало на замечания Палаты мерами по повышению эффективности работы, хотя до 2001 года эти меры, как правило, не носили стратегического характера.

Проверка систем материально-технического снабжения

Корабли класса фрегат, миноносцы, танки, вертолеты, броневые машины пехоты и подводные лодки - Счетная палата поставила под контроль все крупные закупки МО. В 1985 году была проведена ревизия сделки по приобретению подводной лодки "Вальрус" для голландских ВМС, а в 1990 году - сделка по закупке танков "Леопард" для Сухопутных войск. Совсем недавно Счетной палатой был опубликован краткий доклад, посвященный 25-летию программы "F16", в которой ВВС Нидерландов участвовали наряду с Военно-воздушными силами таких стран как США, Норвегия, Дания и Бельгия.

Главным достижением проведенных проверок, вне всяких сомнений, следует считать создание инструментов, содействующих совершенствованию систем менеджмента и контроля такого рода дорогостоящих проектов. С результатами контрольной деятельности Счетной палаты связана разработка процедур, облегчающих Парламенту доступ к информации по крупным проектам. На основании проверок, проведенных Счетной палатой и другими органами, совершенствуется и сама процедура материально-технического снабжения Вооруженных сил. В своей работе по этой теме, два эксперта из Министерства обороны говорят о том, что проверка внедрения самолетов F16 в голландских ВВС возымела столь значительные результаты, прежде всего, благодаря тому, что Министерство принимало меры по выявляемым недостаткам еще в ходе самой проверки. Поэтому, пишут авторы исследования, доклад Счетной палаты по проверке внедрения самолетов F16, сыгравшей столь значительную роль в

совершенствовании процедур МО, получил в средствах массовой информации не столь уж громкий резонанс. Это показывает, что сам факт осуществления проверки и даже объявление о намерении ее провести, повышают бдительность подконтрольной организации и помогают устранить недочеты еще до того, как отчет по проверке будет опубликован. При этом, Счетная палата не вмешивается в вопросы конечной эффективности проектов, связанных с политическими задачами, которые решают Вооруженные силы, что соответствует наказу Парламента страны.

Оценить эффективность Вооруженных сил в мирное время непросто. Один из методов такой оценки - исследование скорости реагирования и боевой готовности частей и подразделений. Сюда включаются проверки на производительность оружейных заводов, проверки на быстроту развертывания морской пехоты, содержание реактивных двигателей и боеготовность эскадронов F16. Эти критерии претерпели значительные изменения с падением социалистического блока. В период холодной войны аудиторские проверки Счетной палаты основывались на требованиях к готовности Вооруженных сил, установленных НАТО. Эти требования частично потеряли свое значение с 1990 года, когда произошла переориентация Вооруженных сил на миссии по поддержанию мира. С этого момента аудиторские проверки Счетной палаты стали нацеливаться, прежде всего, на создание более эффективных систем отчетности об управлении Вооруженными силами.

В последнее десятилетие отбор тем аудиторских проверок был обусловлен развитием общества и связанными с этим процессом начинаниями исполнительной и законодательной власти.

Приоритетными в аудиторских проверках на эффективность менеджмента в других отраслях государственного сектора стали такие темы, как медицинское обслуживание населения, подоходный налог, трудоустройство, жилищное строительство и защита окружающей среды. В результате, приблизительно с 1990 года, Вооруженные силы стали занимать более скромное место в планах аудиторских проверок Счетной палаты.

При этом акцент и здесь делается на смежных темах, не составляющих

Проводя проверки счетов Министерства обороны Счетная палата стремится получить достаточные гарантии их надежности, проконтролировать выполнение бюджетных обязательств по расходам и доходам.

Внутренний аудит в Вооруженных силах традиционно проводится на высоком профессиональном уровне.



собственно специфическую сферу деятельности Вооруженных сил. Примерами таких контрольных мероприятий могут служить проверки, связанные с защитой окружающей среды, с вопросами трудоустройства и социальной политики: загрязнение земных недр, шумовое загрязнение, влияние пограничной службы ВМС на состояние прибрежных вод, интеграция этнических меньшинств и женщин в ВС Королевства Нидерландов и политика компенсаций за приобретение оборонной техники. В ходе проверок выяснилось, что Министерство обороны с большим энтузиазмом взялось за претворение в жизнь социальных программ, однако результаты этой работы, судя по имеющейся информации, пока еще оставляют желать лучшего. Приходится также констатировать отсутствие четких критериев и инструментов бенчмаркинга, необходимых для оценки результативности этих программ.

Так называемая “интернационализация” Вооруженных сил также сказывается на работе Счетной палаты. Одним из примеров может служить совместная проверка, проведенная высшими контрольными органами стран-инициаторов программы “F16”. В настоящее время результаты и заключения этой проверки служат основанием для принятия решений в ходе переговоров по созданию так называемого “совместного боевого самолета”, возможного преемника F16.

В 1995 году Счетная палата пришла к заключению о том, что операции по поддержанию мира, в которых участвуют голландские подразделения, не подвергаются достаточно точной оценке. Уроки, извлеченные из первого опыта этого сравнительного нового вида деятельности для наших ВС не проходили систематической регистрации для использования в организации последующих миссий и не включались в новые публикации по военной доктрине. Кроме того, Счетная палата исследовала структуру затрат, связанных с силами поддержания мира. Как выяснилось, эти расходы страдают недостатком транспарентности. Запросы на возмещение, направляемые в ООН, не всегда были достаточно четко обоснованными, в связи с чем не было возможности возместить все понесенные затраты. Кроме того, заявки на компенсацию затрат не удовлетворялись в течение длительного

времени, а постоянный представитель Нидерландов в ООН не проявлял активности в напоминании о неоплаченных заявках. Вмешательство Счетной палаты привело к внедрению усовершенствований в эту работу.

Другая проверка Счетной палаты коснулась информационной системы Шенгенского пространства, которая была внедрена в связи с отменой таможенного контроля на границах, разделяющих страны Европейского союза. Информационная система призвана играть важную роль в судебной практике и в работе Королевской военной полиции Нидерландов. Эксперты Счетной палаты вскрыли многочисленные недостатки системы и пришли к заключению о том, что система используется странами-членами ЕС нерегулярно.

Другая проверка, посвященная теме международного сотрудничества Вооруженных сил Королевства Нидерландов с армиями других государств, позволила сделать вывод, что хотя в этой области произошли многообещающие изменения, все же можно констатировать недостаточное развитие информационных систем, ограниченность возможностей обучения и нехватку инструментов для оценки эффективности достижения поставленных задач.

Вооруженные силы Королевства Нидерландов входят в военную структуру НАТО. Внешние ревизии в Североатлантическом блоке проводит так называемая Аудиторская коллегия. Члены коллегии назначаются высшими органами финансового контроля стран-членов НАТО согласно принципу ротации. В коллегию входят 7 аудиторов, таким образом что раз в 7-8 лет каждая ВОФК выделяет своего аудитора в состав коллегии сроком на три года. 95% контрольных мероприятий коллегии концентрируется на анализе счетов различных агентств НАТО. Результаты работы коллегии обсуждаются ежегодно всеми ВОФК стран-членов Североатлантического блока для того, чтобы они имели возможность учесть результаты проведенных проверок в своей работе.

Выводы

Независимые проверки Счетной палаты в Вооруженных силах Королевства Нидерландов имеют богатую историю.

Сегодня финансовый контроль Вооруженных сил ничем не отличается от проверок, проводимых в других государственных организациях.

Проверки, организованные Счетной палатой, помогают Парламенту осуществлять демократический контроль Вооруженных сил



Быстрые изменения в задачах и обязанностях Вооруженных сил Королевства Нидерландов в контексте международного сотрудничества подчеркивают необходимость более тесного сотрудничества между ВОФК в этой области.

Одним из достижений этой работы можно считать тот факт, что сегодня финансовый контроль Вооруженных сил ничем не отличается от проверок, проводимых в других государственных организациях. При этом, контрольные мероприятия Счетной палаты часто охватывают темы, мало связанные с первичными задачами Вооруженных сил и являющиеся общими для всего государственного сектора, в том числе такие как защита окружающей среды и социальная политика. Проверки, организованные Счетной палатой,

помогают Парламенту осуществлять демократический контроль Вооруженных сил, в том числе в такой важной области, как крупные контракты и подряды, всегда находящиеся в центре внимания депутатов. В то же время, быстрые изменения в задачах и обязанностях Вооруженных сил Королевства Нидерландов в контексте международного сотрудничества подчеркивают необходимость более тесного сотрудничества между ВОФК в этой области.

Метод выборочного наблюдения в действии.

Телефонный опрос как часть проверки на производительность. Опыт Мальты



46

Мантуан Д'Амброджио-Арачи¹

Старший аудитор Отдела оптимизации ресурсов НАУ Мальты

Национальное аудиторское управление (НАУ) Мальты провело проверку работы школьного транспорта в системе государственного образования. По итогам этой проверки был опубликован подробный отчет.

В соответствии с нормами оптимизации ресурсов проверка коснулась одновременно вопросов экономии средств, результативности и эффективности работы школьного транспорта на Мальте, однако в этой статье мы остановимся только на той части проверки, которая имеет отношение к результативности. Так как мы определяем результативность, как отношение плановой производительности к реальной, необходимо было установить реальную производительность в работе школьного транспорта. На раннем этапе проверки (фаза обоснования) группа специалистов НАУ установила прямой открытый контакт с учащимися - главными бенефициарами транспортных услуг. Такой метод получения информации был признан наиболее адекватным, так как уровень удовлетворенности учащихся позволяет судить о надежности школьного транспорта, а надежность, в свою очередь, является важным исчислимым показателем реальной производительности.

Предпосылки

По решению Правительства Мальты, Министерство образования

обеспечивает бесплатным транспортом большую часть учащихся начальной и средней школы государственных учебных заведений². Транспортом

¹ Г-н Д'Амброджио-Арачи занимает пост Старшего аудитора Отдела оптимизации ресурсов Национального аудиторского управления Мальты.

² Учащиеся в возрасте от 3 до 16 лет.

имеют право пользоваться все школьники, проживающие дальше, чем за 1,6 км от школы. Министерство передает эту услугу на подряд, что обходится казне приблизительно в 2,4 миллиона евро в год.

Ввиду того, что речь идет о социальной услуге, затрагивающей интересы более 40% учащихся нашей страны (приблизительно 19.000 детей и подростков), политики и средства массовой информации часто обращаются к теме школьного транспорта, в особенности во время первой и последней недель учебного года, когда сбои дают о себе знать особенно часто. Постоянство, с которым повторяются эти жалобы, привело Отдел оптимизации ресурсов НАУ Мальты к решению провести проверку производительности Системы школьного транспорта³.

Цели собеседований

Связь с конечными пользователями системы должна была коснуться прежде всего тех вопросов, которые с наибольшей степенью вероятности могут влиять на уровень обслуживания и, следовательно, на его результативность. К этим вопросам мы отнесли следующие:

- Пунктуальность, быстрота и регулярность работы транспорта.
- Безопасность и чистота.
- Поведение пассажиров во время перевозки.
- Жалобы пользователей и уровень их разрешения.
- Уровень удовлетворенности пользователей качеством обслуживания в целом.

Сбор информации

Прежде всего необходимо было приобрести контактные данные возможных респондентов. В ходе нескольких сеансов “мозгового штурма” было принято решение опрашивать всех

учащихся, имеющих право пользоваться бесплатным транспортом, а не только реально использующих эту возможность. Это позволило учесть мнение тех, кого эта услуга удовлетворяет меньше всего (то есть учащихся, имеющих право на бесплатный транспорт, но не пользующихся этим правом).

Списки учащихся были получены в учебных заведениях⁴. Несмотря на то, что учебные заведения, в целом, располагают электронными базами данных, уровень их использования неодинаков, в результате чего списки были составлены в разных форматах: Word, Excel и даже ASCII. Большая часть учебных заведений смогла предоставить эти данные только на бумажном носителе, причем во многих случаях информация оказалась избыточной.

В этих обстоятельствах специалисты НАУ, ответственные за проведение проверки, вынуждены были произвести сканирование печатной информации с помощью программного обеспечения OCR с последующей перекачкой в Excel. Электронные архивы были также преобразованы в Excel. Наконец, все данные были сведены воедино и отфильтрованы с целью удаления избыточной информации. Результаты отражены в следующей таблице:

| Школы | Учащиеся с правом пользования бесплатным транспортом |
|--------------|--|
| 47 средних | 3.892 |
| 36 начальных | 14.826 |
| 83 всего | 18.718 |

Меньшее число пользователей в начальных школах объясняется тем, что этих учебных заведений больше, вследствие чего учащиеся живут ближе к начальным школам, чем к средним.

Мнения пользователей должны были быть собраны за 5 недель. Вручение и последующий сбор формуляров решено было сопровождать телефонным звонком.

По решению Правительства Мальты, Министерство образования обеспечивает бесплатным транспортом большую часть учащихся начальной и средней школы государственных учебных заведений.

Ввиду того, что речь идет о социальной услуге, затрагивающей интересы более 40% учащихся нашей страны, политики и средства массовой информации часто обращаются к теме школьного транспорта, в особенности во время первой и последней недель учебного года, когда сбои дают о себе знать особенно часто.



³ Проверка проводилась в период с октября 2001 года по май 2002 года. Окончательный отчет под названием ‘Performance Audit – School Transport System’ (Система школьного транспорта: результаты проверки на производительность), был опубликован в сентябре 2002 года. Копию отчета на английском языке можно выгрузить с веб-сайта НАУ Мальты: www.nao.gov.mt.

⁴ Министерство образования не централизует списки учащихся.

Чтобы обеспечить необходимое число респондентов, телефонные звонки осуществлялись вечером в будние дни и в субботу утром, причем с учащимися средней школы эксперты контактировали напрямую, а с младшими школьниками - через их родителей.

Пробный опрос

Прежде всего следовало разработать черновик анкеты. В этой работе специалисты НАУ руководствовались сведениями, полученным в ходе анализа документов и интервью со служащими Министерства образования и самих учебных заведений.

Анкета прошла испытание в ходе пробного опроса. Были успешно установлены 32 контакта. Выбор респондентов производился методом простого случайного отбора с использованием элементарного расслоения для целей различения категорий учащихся начальной и средней школы. Чтобы гарантировать достаточное число контактов список включал, на случай необходимости, дополнительные (резервные) элементы.

Специалисты разработали стандартное вступление к опросу. Так как само слово “опрос” как правило, отпугивает респондентов, пробный опрос был представлен как “исследование”. Кроме того, были приняты меры предосторожности для того, чтобы это “исследование” никоим образом не ассоциировалось с “правительством”, что позволило минимизировать риск политической погрешности в результатах опроса.

Ответы в виде формуляров были заведены в Excel и проанализированы. Анализ данных, полученных в ходе пробного опроса, позволил специалистам гарантировать соответствие процедуры опроса его целям.

Главный опрос

По результатам пробного опроса в анкету были внесены соответствующие коррективы. Кроме того, было решено производить сбор данных с помощью электронных средств в режиме “он-лайн”, упразднив бумажные формуляры. Единственное препятствие для использования электронных средств

состояло в том, что специалисты изначально не верили в надежность программного обеспечения. Тем не менее преимуществ у такого способа гораздо больше, так как он позволяет значительно сократить трудозатраты на подготовительной и завершающей стадиях опроса и снизить риск допущения ошибок при внесении и переносе данных.

Специалисты группы, ответственной за проведение проверки, оспользовались профессиональной помощью Подразделения информационной поддержки НАУ для разработки программы сбора данных. Разработанная в Access, эта программа позволяла вводить ответы в одно единственное передвигаемое по экрану окно.

Ввиду того, что учащихся все же было слишком много для того, чтобы можно было проводить сплошное исследование, пришлось прибегнуть к методам выборочного наблюдения. Так как у нас имелись предварительные сведения о подлежащей изучению совокупности, было признано целесообразным разбить ее на две так называемые *типические* группы, чтобы получить *типическую*, или *расслоенную* выборку. Количество элементов, полученное в результате *расслоенной* выборки отражено в следующей таблице:

| Школы | Общая совокупность | Выборка |
|-----------|--------------------|---------|
| Начальная | 3.892 | 122 |
| Средняя | 14.826 | 480 |
| Всего | 18.718 | 602 |

По каждому типу учебных заведений количество респондентов зависело от общего числа учащихся, имеющих право на бесплатный транспорт, с учетом уровня доверия и необходимых поправок. Кроме того было отобрано необходимое число резервных элементов, которые могли бы служить заменой в случаях отказа от участия в исследовании.

Изначально, специалисты НАУ полагали, что достаточно репрезентативную выборку можно получить путем отбора, осуществляемого по отдельности из средних школ и наиболее крупных начальных школ. Тем не менее, включив в пробный опрос учащихся мелких

В ходе нескольких сеансов “мозгового штурма”, было принято решение опрашивать всех учащихся, имеющих право пользоваться бесплатным транспортом, а не только реально использующих эту возможность.

Приняты все меры предосторожности для того, чтобы это “исследование” никоим образом не ассоциировалось с “правительством”, что позволило минимизировать риск политической погрешности в результатах опроса.



сельских школ, они убедились, что качество транспортного обслуживания в этой группе также имеет свои особенности.

В случае сельских школ было принято решение применить серийный (или гнездовой) отбор. Были выбраны две сельские начальные школы, одна на севере и одна на юге Мальты. В опрос были включены все учащиеся этих двух школ с правом пользования бесплатным транспортом, в общей сложности 146 человек.

После проведения установленного количества интервью согласно расслоенной выборке и всех интервью серийной выборки, архивы Access были заново преобразованы в Excel, после чего специалисты приступили к обработке информации.

Обработка информации и анализ

На этой фазе необходимо было произвести фильтрацию данных для того, чтобы отбраковать ошибочные и недействительные ответы. Далее была произведена перекодировка данных с тем, чтобы сгруппировать текстовые переменные в свободном формате по более простым категориям для облегчения анализа.

По окончании этой фазы можно было приступить собственно к анализу информации. Для этого использовался пакет прикладных программ SPSS (Statistical Package for Social Sciences), обладающий продвинутым статистическим инструментарием.

С помощью пакета SPSS были получены базовые статистические функции (средние, стандартные отклонения, суммы по группам) и более продвинутые, такие как таблицы сопряженности и анализ множественных ответов. Таблицы

сопряженности позволили идентифицировать нарушения в паттернах поведения различных групп. Анализ множественных ответов применялся в тех случаях, когда опрашиваемые могли дать несколько ответов на один и тот же вопрос.

Произведенный анализ позволил выполнить все изначально поставленные цели.

Важные заключения по итогам анализа были представлены, в основном, в форме таблиц и графиков, которые прилагаются к опубликованному текстовому отчету о проведенной проверке.

Вот некоторые из аспектов работы школьного транспорта на Мальте, которые удалось прояснить в ходе проведенного исследования:

- Бесплатным школьным транспортом по утрам и по вечерам пользуется на Мальте 81% учащихся, обладающих таким правом.
- 24% учащихся, пользующихся школьным транспортом по утрам, приезжают в школу, когда она еще закрыта.
- 23% учащихся, пользующихся школьным транспортом по вечерам, вынуждены ждать автобуса до 15 минут.
- 27% учащихся, пользующихся школьным транспортом по утрам, сообщают о случаях переполнения автобусов.
- 4% пользователей квалифицирует поведение учащихся во время переезда как “неподобающее”.
- 70% опрошенных, подававших жалобы на школьный транспорт, не удовлетворены результатом.
- В целом, уровень удовлетворенности школьным транспортом составляет 76/100.

Так как у нас имелись предварительные сведения о подлежащей изучению совокупности, было признано целесообразным разбить ее на две так называемые типические группы, чтобы получить типическую, или расслоенную выборку.



Развитие инфраструктуры подготовки кадров в странах-кандидатах на вступление в ЕС

Патрик Каллаган

Директор информационного отдела, Инициатива во имя развития INTOSAI

Инициатива во имя развития (IDI) как “образовательное звено” INTOSAI работает с 1986 года. В период с 1986 по конец 2000 года IDI была приписана к Управлению Генерального аудитора Канады. С 1 января 2001 года Секретариат IDI находится в ведении Генерального аудитора Норвегии.

Задача IDI состоит в том, чтобы оказывать развивающимся странам помощь в совершенствовании и повышении эффективности их систем государственного аудита посредством обучения, обмена информацией и технической помощи в регионах.



50

В феврале 2003 года Фаза I программы сотрудничества EUROSAI / IDI завершилась проведением заключительного семинара на Кипре. На этой фазе Долгосрочная программа подготовки кадров IDI (LTRTP) охватила 12 стран-кандидатов на вступление в Европейский Союз (Болгария, Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словацкая республика, Словения, Турция, Чешская республика и Эстония). Программа проводилась в Европе впервые. В настоящей статье описывается процесс и анализируются результаты внедрения LTRTP на европейском континенте.

Введение

Инициатива во имя развития INTOSAI (IDI) имеет большой опыт реализации долговременных учебных программ в высших органах финансового контроля развивающихся стран. С 1996 года, в рамках LTRTP формируются “пулы” из, приблизительно, 25 дипломированных преподавателей, которые затем возвращаются в свои организации для реализации на местах соответствующих национальных или региональных программ подготовки кадров.

Контакты между IDI и EUROSAI были редкими до 2000 года, когда в ходе переговоров между Руководящим комитетом EUROSAI и руководством

IDI было принято решение о том, что, хотя говорить о “развивающихся” странах в случае Европы не совсем правильно, все же страны Восточной Европы и СНГ могли бы извлечь пользу из программ IDI для внедрения элементов устойчивого развития в свои системы государственного аудита.

Предпосылки Фазы I (для стран-кандидатов на вступление в ЕС)

Одна из первых задач любой LTRTP состоит в определении границ проекта. Эта работа проводится в сотрудничестве с Региональным комитетом по подготовке кадров. Здесь необходимо установить, какие страны будут приглашены для участия в программе, какие предварительные условия участия в программе должны быть поставлены и как, в целом, будет функционировать программа.

В случае Европы с самого начала было ясно, что программу придется разделить на две фазы, так как обычно каждая страна посылает на семинары двух своих представителей, однако, при этом, на одном семинаре не может быть более 25 участников. Вторым важным вопросом был рабочий язык программы. Некоторые из стран не могли гарантировать достаточный уровень владения английским языком в том случае, если бы семинары

С 1996 года, в рамках LTRTP формируются “пулы” из, приблизительно, 25 дипломированных преподавателей, которые затем возвращаются в свои организации для реализации на местах соответствующих национальных или региональных программ подготовки кадров.

проводились только на английском. Эти две причины обусловили разделение программы на две фазы.

Обсуждение этих стратегических вопросов совпало по времени с передачей обязанностей Секретариата IDI Генеральным аудитором Канады Генеральному аудитору Норвегии. В тот момент также необходимо было уделить внимание составлению первого Стратегического плана IDI на период 2001-2006 гг. Оба эти события открыли IDI для новых форм финансирования. Заручившись поддержкой Международного агентства помощи развитию (NORAD), Правительство Норвегии решило удовлетворить просьбу Парламента страны о финансировании расходов Секретариата IDI. Кроме того, было достигнуто соглашение о том, что Министерство иностранных дел Норвегии возьмет на себя финансирование всей первой фазы программы для EUROSAI.

Внедрение фазы I

Главной задачей LTRTP EUROSAI является «оказание высшим органам финансового контроля помощи в расширении их возможностей в сфере государственного аудита, образовательной деятельности и обмена информацией посредством совершенствования инфраструктуры подготовки кадров, что должно обеспечить долговременность и экономическую рентабельность региональных и национальных программ обучения, с учетом различий, существующих между странами в практике и уровне развития систем государственного аудита».

LTRTP состоит из пяти следующих учебных мероприятий:

1. Семинар по стратегическому планированию, продолжительностью три дня, для представителей участвующих ВОФК.
2. Семинар по планированию и разработке и учебных курсов, продолжительностью шесть недель, для подготовки высококвалифицированных экспертов по планированию и разработке учебных курсов.
3. Семинар по методике, продолжительностью три недели, для подготовки группы преподавателей.
4. Подготовительное совещание, продолжительностью две недели, для

подготовки Регионального семинара по государственному аудиту.

5. Региональный семинар по государственному аудиту, продолжительностью две недели, подготовленный и проведенный для региональной аудитории специалистами, получившими дипломы LTRTP.

В случае EUROSAI, учитывая большой интерес, проявленный ее членами, было принято решение провести два Семинара по государственному аудиту вместо одного. Благодаря этому группа дипломированных преподавателей смогла проанализировать уроки первого семинара и ввести усовершенствования в свои учебные материалы так, чтобы в будущем они могли использоваться всеми участвовавшими организациями.

Ниже приводится подробное описание четырех из пяти упомянутых выше мероприятий, их результаты и важные особенности.

Семинар по стратегическому планированию (Strategic Planning Workshop, SPW)

SPW является ключевым элементом для максимизации положительного эффекта всей программы. На этот семинар, как правило, собираются высшие представители ВОФК участвующих стран, которые должны обеспечить высокий уровень участия своих организаций и взять на себя обязательство сотрудничества в будущих программах подготовки кадров. SPW также составляет первый решительный шаг к пониманию приоритетов обучения в регионах и устанавливает критерии участия в последующих мероприятиях LTRTP.

SPW Фазы I состоялся в столице Норвегии, Осло, 11-13 декабря 2000 года, при участии 11 ВОФК. Присутствовали наблюдатели из ВОФК других семи европейских стран, а также представители IDI.

Были достигнуты следующие результаты: все участники семинара обязались обеспечить участие своих организаций в программе LTRTP; были утверждены критерии отбора участников в учебных мероприятиях программы; определены приоритеты обучения; достигнуто соглашение об оценке результатов LTRTP.

Одна из первых задач любой LTRTP состоит в определении границ проекта. Эта работа проводится в сотрудничестве с Региональным комитетом по подготовке кадров.



Главной задачей LTRTP EUROSAI является «оказание высшим органам финансового контроля помощи в расширении их возможностей, что должно обеспечить долговременность и экономическую рентабельность региональных и национальных программ обучения»

Семинар по планированию и разработке учебных курсов (Course Design and Development Workshop, CDDW)

Шестимесячный Семинар по планированию и разработке учебных курсов прошел в столице Чешской республики, Праге, с 22 октября по 30 ноября 2001 года, с участием 26 опытных аудиторов из 12 стран. Главной целью семинара была подготовка “пула” специалистов, прошедших интенсивную подготовку в таких вопросах, как анализ потребностей в обучении, планирование и разработка курсов и оценка результатов обучения, включая теоретические и практические занятия. Группа IDI, проводившая семинар, состояла из двух преподавателей, трех экспертов по темам, администратора курса и секретаря.

CDDW разделили на два модуля: двухнедельный модуль подготовки в учебной аудитории и практика продолжительностью четыре недели. Результатом проведения первого модуля стала разработка 26 индивидуальных двухдневных курсов по четырем следующим темам:

- Выявление нарушений и фактов мошенничества
- Методика проведения собеседований в проверяемой организации
- Использование аналитических методов проверки
- Оценка рисков в ходе аудита

Результатом практического модуля стала разработка Восьмидневного курса по планированию и документированию аудиторских проверок, как это было запланировано на SPW. Методика обучения IDI (Системный подход к обучению), направленная на практическое применение приобретенных знаний, активное привлечение к работе всех участников и достижение долговременных результатов, нашла свое воплощение в таких документах, как Руководство для преподавателей по каждому из 17 элементов восьмидневного курса, Инструкции для участников, Сборник упражнений и Комплект наглядных пособий. Есть основания полагать, что все эти учебные материалы составлены на достаточном уровне для того, чтобы участвующие ВОФК могли использовать их в своих странах.

CDDW дал участникам необходимые знания и навыки для того, чтобы они могли самостоятельно планировать и разрабатывать учебные курсы по техническим аспектам аудита для применения на национальном и региональном уровнях. В конце семинара все участники выразили активное одобрение методики, с которой их познакомили в ходе CDDW. Многие сообщили о своем желании незамедлительно внедрить в практику обучения программы LTRTP. Многие, в то же время, признали, что внедрение некоторых из этих методов в их организациях может потребовать больших усилий.

Трудности в ходе проведения CDDW были связаны с использованием английского языка и с различием в профессиональном опыте участвовавших аудиторов. Несмотря на это благодаря твердым обязательствам участников, их желанию работать вместе и учиться друг у друга цели семинара были выполнены.

Семинар по методике обучения (Instructional Techniques Workshop, ITW)

ITW Фазы I прошел в Кракове (Польша) 8-26 апреля 2002 года с участием большинства региональных специалистов, участвовавших в CDDW. Этот семинар преследовал следующие цели:

- усвоение и практическое применение методов обучения и эффективных групповых стимулов,
- проверка на практике годности материалов, разработанных в ходе CDDW.

С точки зрения методики, ITW использует (и обучает использованию) так называемый “эмпирический подход к обучению”; то есть, по сути, “обучение действием”. Семинар построен таким образом, чтобы практические возможности участников наращивались по ходу работы, начиная с рудиментарных приемов обучения и кончая более продвинутыми методами группового стимулирования, основанными на законах групповой динамики.

Для оценки результатов участники семинара продемонстрировали приобретенные в ходе семинара практические навыки. Результаты

CDDW дал участникам необходимые знания и навыки для того, чтобы они могли самостоятельно планировать и разрабатывать учебные курсы по техническим аспектам аудита для применения на национальном и региональном уровнях.

ITW использует (и обучает использованию) так называемый “эмпирический подход к обучению”, “обучение действием”.



оценки подтвердили эффективность организации и структуры семинара, благодаря которому участники смогли значительно продвинуться вперед как в освоении навыков преподавания, так и в приобретении уверенности перед аудиторией. Для анализа результатов семинара, среди прочего, использовался вопросник самооценки, который участники должны были заполнить до и после проведения ITW. Таким образом, специалисты смогли сами измерить свой уровень уверенности при применении каждого из методов обучения, изученных на семинаре. В среднем по группе уровень уверенности повысился на 46%.

В течение третьей недели (практика) были опробованы учебные материалы, разработанные в ходе CDDW. Материалы оказались, в целом, эффективными, и могут быть с легкостью адаптированы к потребностям участвующих организаций.

По окончании ITW 25 участников этого семинара получили Сертификаты участия в семинаре по методике

обучения. 22 участникам, с успехом прошедшим оба семинара (CDDW и ITW), были вручены Дипломы специалистов IDI в области подготовки кадров.

Региональные семинары по государственному аудиту (Regional Audit Workshops, RAW)

Как мы уже отмечали, в отличие от предыдущих программ LTRTP, на Фазе I EUROSAI было запланировано провести два RAW вместо одного. Первый из этих семинаров прошел в Таллинне (Эстония) 9-20 сентября 2002 года. Второй - в Никосии (Кипр) 3-14 февраля 2003 года. За одним единственным исключением, состав участников обоих семинаров был одинаковым.

Перед первым RAW специалисты по подготовке кадров провели в Осло (Норвегия) подготовительное совещание.

Первые восемь из десяти рабочих дней каждого семинара были посвящены



Программа Региональных семинаров по государственному аудиту

Курс по методике аудиторской проверки:

- 1.1. Приобретение знаний о деятельности проверяемой организации
- 1.2. Определение приоритетов
- 1.3. Оценка рисков, связанных с проверкой
- 1.4. Определение сферы и целей проверки
- 1.5. Определение подходов к проверке
- 1.6. Определение процедуры выборочного исследования
- 1.7. Разработка плана проверки
 - 2.1. Разработка детальной программы
 - 2.2. Испытание контрольных процедур
 - 2.3. Реализация процедур подтверждения
 - 2.4. Использование аналитических методов проверки
 - 3.1. Оценка результатов и составление заключений
 - 3.2. Составление отчета о проделанной работе
 - 3.3. Составление отчета о результатах проверки
 - 3.4. Планирование / осуществление дальнейшего контроля
 - 3.5. Рабочая документация

Выявление нарушений и фактов мошенничества:

1. Вступление и общий обзор содержания семинара по выявлению нарушений и фактов мошенничества.
2. Мошенничество и другие виды нарушений. Функции ВОФК в предупреждении и выявлении нарушений и фактов мошенничества.
3. Оценка уязвимости организации.
4. Общий обзор проверки.
5. Уведомление о нарушениях и фактах мошенничества.

вопросам методики аудиторской проверки. Последние два дня были отведены на тему “Выявление нарушений и фактов мошенничества”. На обоих RAW присутствовало 60 специалистов из стран-кандидатов на вступление в ЕС. Если судить по тому, что оценка второго семинара была выше, решение провести второй RAW можно считать правильным. По итогам RAW, проведенного на Кипре, 97% участников оценили его как “весьма полезный для моего обучения”, в то время как в Таллинне такое мнение высказали лишь 59% участников. Что касается курса по теме мошенничества, высшую оценку дали, соответственно, 74% и 71% участников. Причины повышения в оценке курсов следует искать в эффективной обратной связи после таллиннского семинара и в изменении критериев отбора слушателей с целью включения в их состав аудитором с меньшим опытом работы.

Результаты LTRTP на Фазе I

В ходе Фазы I Долгосрочной программы подготовки кадров были достигнуты следующие результаты:

- Подготовлено 22 дипломированных специалиста по подготовке кадров из ВОФК 12 стран-кандидатов на вступление в ЕС, участвовавших в семинарах CDDW и ITW.
- Три специалиста, принявшие участие только в CDDW, приобрели навыки планирования и разработки учебных курсов.
- Два специалиста, принявшие участие только в ITW приобрели навыки преподавания.
- Проведено два курса по государственному аудиту и два курса по выявлению нарушений и фактов мошенничества. Материалы курса включают методическое пособие для преподавателя и учебное пособие для слушателей. Все эти документы можно найти в Интернет.
- Курс государственного аудита и курс по выявлению нарушений и фактов мошенничества прослушали 60 аудитором.



Выпускники I фазы Долгосрочной программы подготовки кадров EUROSАI.

В первом ряду (слева направо):

Штефка Михайлова (Болгария), Луиза Авраамидес (Кипр), Джейн Тотти (ИДИ), АLINE Вьенно (ИДИ), Нина Остлунд (ИДИ), Мануэла-Лавиния Тома (Румыния), Гуслон Канова (Турция), Виктор Дан (Румыния), Даче Гринберга (Латвия), Хелена Непелова (Словацкая республика), Горанка Кирали (Словения), Тонис Саар (Эстония), Карен Кюллер (ИДИ).

Во втором ряду (слева направо):

Рик Стил (ИДИ), Мальгожата Крам (Польша), Александра Кукула (связной, Польша), Эндре Акош (Венгрия), Даиниус Якимавичус (Литва), Дангуоле Субачиене (Латвия), Жбыслав Добровольски (Польша), Хризостомус Николау (Кипр), Лиизи Удер (Эстония, дипломант ITW), Иолита Коружиене (Литва, дипломант ITW), Золтан Гидай (Венгрия), Кристиан Паас (Эстония), Микаэла Поханкова (Чешская республика), Ина Балчевика (Латвия), Фида Джеаджеа (ИДИ), Арпад Тот (Венгрия), Ева Рузова (Чешская республика), Златица Светикова (Словацкая республика), Надиа Топалова (Болгария).

После второго RAW все участвовавшие ВОФК получили полный набор методических пособий для преподавателей на компакт-диске. Эти материалы и сами подготовленные в ходе программы преподаватели дадут возможность организациям проводить подобные программы в своих странах.

LTRTP Фаза II

В следующем номере журнала EUROSАI будет опубликована информация о первых шагах, предпринятых в рамках Фазы II, предназначенной для Балканских стран и стран бывшего СНГ.

Желающие получить дополнительную информацию могут обратиться к Фиде Джеаджеа, Директору по программам EUROSАI. Телефон: +47 22 24 11 45; e-mail: fida.geagea@idi.no.

Веб-сайт ИДИ (на английском, французском, испанском и арабском языках): <http://www.idi.no>

Курс государственного аудита и курс по выявлению нарушений и фактов мошенничества прослушали 60 аудитором.



Адреса членов EUROSAI

СЕКРЕТАРИАТ EUROSAI

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

Rechnungshof
Dampfschiffstr. 2
A-1033 Wien
Австрия

Телефон: 43171171 - 8456
Факс: 4317129425
e-mail: intosai@rechnungshof.gvat
praes8@rechnungshof.gvat
http://www.rechnungshof.gvat

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

Телефон: 99412 936920
Факс: 99412932025
e-mail: chairman@ach.baku.az
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: mkrcekuk@albanaionline.net
klsh@albanaionline.net
http://www.klsh.org.al

Tribunal de Comptes
C/ Sant Salvador, 10 3r 7a
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
Marshall Bagratyan Ave, 19
375095 Yerevan
Армения

Телефон: 374 158 8646
Факс: 374 1 58 85 42
e-mail: vparl@parliament.am
verpal@parliament.am

Committee of State Control of the Republic of Belarus
3, K. Marx St.
Minsk 220030
Республика Беларусь

Телефон: 3750172272422
Факс: 3750172891484
e-mail: kgk@mail.belpak.by

Cour des Comptes
2, Rue de la Régence
1000 Bruxelles
Бельгия

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

National Audit Office
2 Lege Str.
1000 Sofia
Болгария

Телефон: 35929811941
Факс: 35929811941
e-mail: sp_mdc@abv.bg

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

Телефон: 38732364740
Факс: 38732364740
e-mail: salbih@bih.net.ba
http://www.revizija.gov.ba

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

Телефон: 442077987777
Факс: 442077987990
e-mail: nao@net.gov.uk
John.BOURN@nao.gsi.gov.uk
http://www.open.gov.uk/nao/home.htm

State Audit Office
Arapcazi 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: 491888721-0
Факс: 491888721-2610
e-mail: poststelle@brh.bund.de
http://www.bundesrechnungshof.de

Supreme Court of Audit of Greece
4, Voumnazou
10168 Athens
Греция

Телефон: 302106494836
Факс: 302106466604
e-mail: clesyn@otenet.gr

Chamber of Control of the Republic of Georgia
103, David Agmashenebeli Ave
Tbilisi 380064
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.ortho@rigsrevisionen.dk
http://www.ftrr.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: postur@rikisend.althingi.is
http://www.rikisend.althingi.is/

Tribunal de Cuentas
Fuencarral 81
28004 Madrid
Испания

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

Corte dei Conti
Via Baiamonti 25
00195 Roma
Италия

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

Accounts Committee for the Control over Execution of the Republican Budget
2, Beybitshilik Str.
Astana, 47300
Казахстан

Телефон: 73172152147
Факс: 73172323893
e-mail: csep_k@Kazai.Kz

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

Телефон: 357 2240 1300
Факс: 357 2 2668153
e-mail: cao@cvtanet.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: lrkv@lrkv.gov.lv
http://www.lrkv.gov.lv

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

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

Landtag des Fürstentums
Kirchstrasse 10
FL-9490 Vaduz
Лихтенштейн

Телефон: 4232366571
Факс: 4232366580
e-mail: Cornelia.Lang@st.llv.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.Тито - 123 Macedonia Palace
Skopje, 1000
Бывшая Югославская Республика Македония

Телефон: 38923211262
Факс: 323126311 доб. 106
e-mail: it@dzr.gov.mk

National Audit Office
Notre Dame Revelin
Floriana CMR 02
Мальта

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

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

Телефон: 373 2233669
Факс: 373 2540499
e-mail: cede@moldova.md

Commission Supérieure des Comptes de la Principauté
Ministère d'Etat
Place 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

Riksrevisionen
Pilestredet, 42
N-0032 Oslo
Норвегия

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

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

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

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

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

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

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

Curtea de Conturi a României
22-24, Lev. Tolstoi St.
Sector 1, 71289 Bucarest
Румыния

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

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

Телефон: 421 2 55423069
Факс: 421 2 55423005
e-mail: hlavac@controll.gov.sk
http://www.controll.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-rs.si
http://www.sigovsi/racs/

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

Телефон: 90 312 2953030
Факс: 90 312 2954094
e-mail: cevadgurerc@sayistay.gov.tr
cevadgurerc@ttnet.net.tr
http://sayistay.gov.tr

Accounting Chamber of Ukraine
7 M. Kotzyubynskogo
01601, Kiev-30
Украина

Телефон: 380 44 224 26 64
Факс: 380 44 234 20 30
e-mail: rp@ac-rada.gov.ua
http://www.ac-rada.gov.ua

State Audit Office
Annankatu 44
00101 Helsinki
Финляндия

Телефон: 35894325700
Факс: 35894325818
e-mail: kirjaamo@vtv.fi
http://www.vtv.fi

Cour des Comptes
13, Rue Cambon
75100 Paris Rp
Франция

Телефон: 33142989500
Факс: 33142989602
e-mail: ifradin@ccomptes.fr
http://www.ccomptes.fr

State Audit Office
Tkalciceva 19
Hr - 10000 Zagreb
Хорватия

Телефон: 385 1 4813 302
Факс: 385 1 4813 304
e-mail: du@zg.hr
http://www.rcvizija.hr

Supreme Audit Office
Janukovova 63
170 04 Praha 7
Чешская Республика

Телефон: 420 2 33045350
Факс: 420 2 33045356
e-mail: dusan.tesnar@nku.cz
http://www.nkv.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

Riksrevisionen
Nybrogatan, 55
S-11490 Stockholm
Швеция

Телефон: 46851714000
Факс: 46851714111
e-mail: Inga-Britt.Ahlenius@riksrevisionen.se
http://www.riksrevisionen.se

State Audit Office of Estonia
Narva Mnt. 11.
15013 Tallinn
Эстония

Телефон: 372 6 400700 - 400721
Факс: 372 6616012
e-mail: info@riigikontroll.ee
http://www.riigikontroll.ee



E U R  S A I

Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa
European Organisation of Supreme Audit Institutions
Organisation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques d'Europe
Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden
Европейская организация высших органов финансового контроля