

INTOSAI



ISSAI 21: Принципы прозрачности и подотчетности. Принципы и лучшие практики

КОМИТЕТ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ (PSC) ИНТОСАИ

СЕКРЕТАРИАТ КОМИТЕТА ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ

RIGSREVISIONEN • STORE KONGENSGADE 45 • P.O. Box 9009 • 1022 COPENHAGEN K • DENMARK

Тел.: +45 3392 8400 • Факс: +45 331 1 0415 • E-MAIL: INFO@RIGSREVISIONEN.DK

ИНТОСАИ



Генеральный секретариат ИНТОСАИ – RECHNUNGSHOF
(Счетная палата Австрийской Республики)

DAMPFSCHIFFSTRASSE 2

A-1033 VIENNA

AUSTRIA

Тел.: ++43 (1) 711 71 • Факс: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: intosai@rechnungshof.gv.at;

WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>

Введение

Цели и задачи

Стандарт ISSAI 20 направлен на продвижение принципов прозрачности и подотчетности высших органов аудита (далее – ВОА), чтобы последние имели возможность подавать пример организации управления и применяемых методик работы.

Представленные в настоящем стандарте лучшие практики представляют собой пример методик, применяемых ВОА в отношении прозрачности и подотчетности. Для удобства в документе изложены принципы стандарта ISSAI 20, которые отмечены курсивом.

Настоящий стандарт постоянно изменяется. Так как деятельность и методология ВОА постоянно меняется, им целесообразно делиться своим опытом.

Принципы

Принцип 1

ВОА исполняют свои обязанности в рамках правового поля, которое закрепляет положения о подотчетности и прозрачности.

В отношении ВОА должна существовать система законодательных норм и положений, согласно которым ВОА несут ответственность и являются подотчетными органами.

Указанные законодательные нормы и положения обычно охватывают:

полномочия, юрисдикцию и ответственность органов аудита;

условия назначения и прекращения полномочий глав ВОА, а также членов коллегиальных ВОА;

требования к текущему и финансовому управлению ВОА;

периодичность публикации аудиторских отчетов;

порядок контроля за деятельностью ВОА;

баланс между общественным доступом к информации и конфиденциальностью первичных источников аудита, а также иной информации ВОА.

Лучшие практики

Большинство веб-сайтов содержат раздел «Законодательство» или «Законодательные полномочия», в котором приводится подробная информация о правовой системе, в рамках которой работает ВОА, а также в ряде случаев даются прямые ссылки на соответствующие документы.

В отношении ряда ВОА в законодательстве приводится подробное толкование принципов прозрачности и подотчетности. Некоторые ВОА ссылаются на законодательно закрепленные принципы прозрачности и подотчетности, применяемые к Генеральному аудитору ВОА.

В законодательстве о ВОА ряда стран предусматривается доступ к документам ВОА со стороны представительных органов власти, а также граждан. В отношении одного из ВОА в законодательстве содержится исчерпывающий перечень оснований, по которым допускается отказ в предоставлении информации.

Ряд ВОА ориентируется на «Кодекс эффективных практик по прозрачности в сфере денежной и финансовой политики», утвержденный Международным валютным Фондом в 1999 году.

Принцип 2

ВОА опубликовывают в свободном доступе свои полномочия, обязанности, задачи и стратегию.

ВОА опубликовывают в свободном доступе свои полномочия, задачи, организационную структуру, стратегию, взаимоотношения с различными заинтересованными лицами, включая органы законодательной и исполнительной власти.

Условия назначения на должность глав ВОА, а также членов коллегиальных ВОА, продления полномочий, ухода на пенсию и отстранения от должности подлежат обнародованию.

ВОА рекомендуется раскрывать для общего доступа основную информацию о своих полномочиях, обязанностях, задачах, стратегии и деятельности на государственных языках своих стран, а также на одном из официальных языков ИНТОСАИ.

Лучшие практики

Большинство ВОА публикуют подробную информацию о своих полномочиях, обязанностях, задачах и стратегии.

Некоторые ВОА сообщают, обладают ли они неограниченным правом принятия решений о проведении проверок (если аудит проводят иные органы, например в сфере внебюджетных фондов, а также в сфере безопасности).

Один из ВОА составляет «пособие» в помощь парламентариям и иным заинтересованным лицам для лучшего понимания своей деятельности (например, как Управление Генерального аудитора проводит аудит эффективности).

Информация ряда ВОА доступна на их вебсайтах и в брошюрах, в том числе по их задачам и функциям, на двух или более официальных языках INTOSAI.

Некоторые ВОА предоставляют информацию также на иных языках помимо государственного языка своей страны.

Принцип 3

ВОА принимают такие аудиторские стандарты, процедуры и методики, которые являются объективными и прозрачными.

ВОА принимают стандарты и методики, которые соответствуют фундаментальным принципам аудита ИНТОСАИ, разработанным в рамках международных стандартов высших органов аудита.

ВОА предоставляют информацию по указанным стандартам и методикам, и о том, каким образом ВОА их исполняют.

ВОА сообщают о рамках своей аудиторской деятельности, а также о том, как осуществляется оценка рисков и процесс планирования.

ВОА согласовывают с проверяемой организацией критерии, на которых ВОА будут основывать свои заключения.

ВОА информируют проверяемую организацию о целях, методах и результатах проведения аудиторской проверки.

В отношении результатов аудита ВОА предусмотрена процедура предоставления комментариев и рекомендаций в контексте обсуждения и ответов от проверяемой организации.

ВОА обладают эффективным механизмом контроля реализации своих рекомендаций, чтобы удостовериться, что проверяемые организации надлежащим образом отреагировали на замечания и рекомендации как со стороны ВОА, так и со стороны законодательной власти (стандарт ISSAI 10, принцип 7).

В рамках процедур ВОА по контролю реализации своих рекомендаций, проверяемые организации имеют возможность представить информацию о мерах по исправлению либо о причинах непринятия подобных мер.

ВОА следует внедрить соответствующую систему обеспечения качества своей аудиторской деятельности и отчетности, а также установить порядок регулярной независимой оценки такой системы.

Лучшие практики

Все участвующие в исследовании ВОА применяют данный принцип. Тем не менее, в дополнение к стандартам ISSAI, некоторые ВОА издаются руководства, инструкции, директивы, и рекомендации.

В отношении точности следования рекомендациям ВОА возможно привести три примера:

один из ВОА в своем периодическом отчете парламенту приводит «Сводный отчет», в которой содержится оценка мер, принятых органами исполнительной власти по рекомендациям, выданным по итогам предшествующих аудитов эффективности;

другой ВОА посвящает вторую часть своего годового общедоступного отчета «состоянию исполнения мер, принятых по результатам проверки ВОА» и издает показатели исполнения своих рекомендаций;

третий ВОА в представленном в парламент годовом государственном отчете излагает наиболее важные рекомендации, которые были даны во всех аудиторских заключениях за год.

Ряд ВОА:

публикует свои методики по проведению аудита на своих веб-сайтах, в том числе руководства по финансовому аудиту и аудиту эффективности, а также практические руководства и пособия по проведению аудита;

публикует на своих веб-сайтах список запланированных аудитов эффективности;

включает в опубликованные аудиторские отчеты реакцию проверенных организаций;

периодически организует внешние проверки «равными по положению» с целью подтверждения, что система управления качеством ВОА разработана соответствующим образом и работает эффективно. ВОА также проводит обзор своей аудиторской деятельности. Результаты проверок равных по положению, а также краткие изложения по обзору деятельности публикуются на веб-сайтах ВОА, в их годовых отчетах или же в различных печатных источниках.

Один из ВОА проводит систематический сравнительный анализ для подтверждения, что внутренние аудиторские стандарты соответствуют стандартам ISSAI. ВОА поставил перед собой задачу в целях повышения

эффективности в течение года обновить свои внутренние методики, как только проекты новых стандартов ISSAI будут опубликованы в виде «итоговой редакции».

Принцип 4

ВОА устанавливают профессиональные стандарты добросовестности и этичности в отношении сотрудников всех уровней.

ВОА располагают этическими кодексами, нормами, методиками и политикой их применения, соответствующими стандарту ISSAI 30 «Этический кодекс», который разработан в соответствии с международными стандартами высших органов аудита.

ВОА предотвращают внутренние конфликты интересов и коррупцию, а также обеспечивают прозрачность и законность собственной деятельности.

ВОА принимают активное участие в обеспечении этического поведения в пределах своей структуры.

Этические требования и обязанности аудиторов, магистратов (при судебной модели ВОА), государственных служащих и иных лиц являются общедоступными.

Лучшие практики

ВОА устанавливает ряд ценностей, а также кодекс этики и профессионального поведения, которыми руководствуется в своей деятельности.

ВОА при финансовом управлении следует принципам экономичности, прозрачности и наивысшим нормам этики. ВОА публикует на своем веб-сайте информацию о командировочных и представительских расходах главы ВОА, а также должностных лиц ВОА.

В двух ВОА аудитор в начале каждой проверки подписывает заявление об отсутствии потенциального конфликта интересов, которое докладывается

высшему руководству ВОА.

Аналогичным образом в ряде ВОА принята этическая хартия магистратов и сформирована комиссия по этике.

Некоторые ВОА обязаны приостанавливать деятельность своих сотрудников, если те имеют личную заинтересованность.

Один из ВОА в своем аудиторском заключении описал в качестве примера ситуацию, при которой существовал конфликт интересов, и сообщил о принятых мерах по запрету доступа для высокопоставленного чиновника к документам или мероприятиям, связанным с проверкой.

В ряде случаев этические обязательства включают принесение магистратом клятвы, а также регистрацию декларации о родственных связях.

Принцип 5

ВОА гарантируют соблюдение принципов подотчетности и прозрачности при аутсорсинге услуг для своих нужд (при осуществлении закупок).

ВОА обеспечивают соблюдение принципов подотчетности и прозрачности контрактов при осуществлении закупок.

Передача (аутсорсинг) функций по экспертизе и аудиту иным сторонним организациям, государственным или частным, находится в пределах ответственности ВОА и является предметом этики (в особенности по вопросу конфликта интересов), а также добросовестности и независимости.

Лучшие практики

Некоторые ВОА четко регламентируют правила заключения контрактов, включая заявление о возможном конфликте интересов с привлекаемой для оказания услуг организацией.

Один ВОА публикует на своем веб-сайте все контракты стоимостью более 10 000 долларов США.

Принцип 6

ВОА руководят своей деятельностью экономично, эффективно, результативно, согласно законодательным нормам и положениям и публично отчитывается по указанным вопросам.

ВОА применяют действенные методы управления, в том числе соответствующий внутренний контроль за своим финансовым управлением и деятельностью. Вышеуказанное может включать в себя внутренний аудит, а также иные меры, приведенные в INTOSAI GOV 9100.

Финансовая отчетность ВОА является общедоступной и проверяется посредством проведения внешнего независимого аудита либо парламентской проверки.

ВОА проводят оценку и докладывают по всем направлениям своей деятельности, включая финансовый аудит, аудит соответствия, судебные функции (если ВОА имеет организацию Суда), аудит эффективности, оценку государственных программ и заключения о деятельности правительства.

ВОА поддерживают и развивают навыки и квалификацию своих сотрудников, необходимые для выполнения соответствующей работы, достижения задач и исполнения обязанностей.

ВОА публикуют сведения о своих общих бюджетах и отчитываются об источниках своего финансирования (ассигнования парламента, средства из государственного бюджета, средства от министерства финансов или агентства, сборы), а также о том, как эти средства были использованы.

ВОА оценивают и сообщают об эффективности и результативности использования своих денежных средств.

ВОА могут также использовать аудиторские комиссии, в состав которых входит большинство независимых аудиторов, для проверки и оценки своего финансового управления и отчетности.

ВОА могут применять показатели эффективности для оценки качества своей аудиторской деятельности для парламента, граждан и иных заинтересованных лиц.

ВОА следят за своей публичной открытостью, результатами и влиянием своей работы посредством внешней связи с обществом.

Лучшие практики

Некоторые ВОА формируют множество показателей эффективности своей работы.

Некоторые ВОА по данному вопросу публикуют отчеты.

Некоторые используемые показатели эффективности:

количество отчетов о деятельности (деятельность);

степень исполнения плана деятельности ВОА;

степень реализации рекомендаций;

материальная/нематериальная выгода от реализации рекомендаций ВОА;

количество заключений/выступлений в парламенте/конгрессе;

соблюдение сроков при итоговой подготовке аудиторских отчетов.

Некоторые ВОА используют внешнее взаимодействие с общественностью, например, в форме консультаций на веб-сайте, изучения мнения заинтересованных лиц, обзоров СМИ.

Некоторые ВОА:

утвердили обязательную инструкцию по обучению персонала для обеспечения сотрудников навыками и знаниями, необходимыми для ведения аудиторской деятельности;

проводят официальные мероприятия по обучению с профессиональными институтами;

публикуют ежегодные отчеты об эффективности деятельности, включающие ряд показателей эффективности и результаты работы, на одной странице которых описываются достижения за год, а также вопросы,

которые необходимо дополнительно проработать. В отчете также приводится общая таблица с указанием запланированных целей и фактических результатов за год. Показатели эффективности включают, например, степень реализации рекомендаций, а также количество парламентских слушаний и обсуждений. В указанный отчет также включаются: обзор замечаний заинтересованных сторон (членов парламента, сотрудников государственных департаментов, а также государственных корпораций), данных финансового управления с указанием затрат на операции, компенсационные выплаты и прибыли; и перечень проверенных документов финансовой отчетности.

В составе некоторых БОА действует Комитет по аудиту и рискам.

Один из БОА устанавливает цели эффективной работы на основании результатов внешней оценки ряда показательных отчетов. Предоставление данного БОА парламенту своих отчетов с недовольствами и с результатами аудита эффективности, оценивается признанными научными экспертами. Сторонние специалисты оценивают качество изложения данных в отчетах. БОА информирует о достижении своих целей в годовом отчете.

Принцип 7

Принцип 7

БОА публично отчитываются о результатах проведенных аудиторских проверок, а также о своих заключениях в отношении деятельности правительства в целом.

БОА публикуют свои заключения и рекомендации по результатам аудита, если только они не признаны конфиденциальными специальными законодательными и иными актами.

БОА отчитываются о мерах, принятых проверяемыми объектами с учетом сделанных БОА рекомендаций.

ВОА, с судебной организацией, отчитываются о санкциях и штрафах, наложенных на ответственных должностных лиц, либо сотрудников бухгалтерии.

ВОА также публично отчитываются об общих результатах своей аудиторской деятельности, то есть об общем исполнении бюджета правительства, финансовом положении и операциях, об общем состоянии финансового управления, а также, если это предусмотрено законодательством, о профессиональном потенциале.

ВОА тесно сотрудничают с соответствующими парламентскими комитетами для их лучшего понимания аудиторских отчетов и заключений и принятия необходимых мер со стороны последних.

Лучшие практики

ВОА (с судебной или иной организацией) отчитываются о количестве потенциальных правонарушений, выявленных в ходе аудиторских проверок.

Большинство ВОА, которые участвовали в исследовании, признают необходимость в публичной отчетности о результатах своих аудиторских проверок, а также необходимость общественного доступа к иным публикациям. Поиск указанных публикаций возможно проводить по различным критериям: год, агентство/учреждение, заголовок и т. д.

Ряд ВОА представляют краткие отчеты. На веб-сайте одного из ВОА предлагается услуга «обновления по электронной почте» - после подписки на которую, по электронной почте предоставляется доступ к последним публикациям ВОА.

В большинстве стран глава ВОА предоставляет результаты отчетов ВОА (все или некоторые, отобранные) парламентским комитетам, а в ряде стран – королю или президенту.

В одном случае, глава ВОА каждый год проводит личную встречу с заинтересованными сторонами (представителями законодательной и

исполнительной власти, губернаторами, мэрами) по результатам и заключениям проводимых ВОА проверок. Этот же ВОА организует для комитетов по расходованию бюджетных средств обучение в целях лучшего понимания аудиторских заключений и повышения уровня их непредвзятости в отношениях с проверяемыми организациями.

Некоторые ВОА направляют новым членам парламентских комитетов письма, в которых особо подчеркиваются случаи, когда исполнительная власть не предприняла действий, рекомендованных в предшествующих аудиторских заключениях. В частности, такие письма направляются после каждых выборов в парламент.

Глава ВОА регулярно проводит формальные и неформальные встречи с руководителями и членами парламентских комитетов, а также с заместителями министров проверяемых государственных структур. Такие встречи предоставляют главе ВОА возможность разъяснить роль и полномочия ВОА, лучше понять потребности различных комитетов, а также определить риски, с которыми сталкиваются проверяемые структуры.

Один из ВОА представляет парламентариям руководство под названием «Проверка государственных расходов» в целях содействия последним в рассмотрении государственного бюджета. В указанном руководстве предпринимается попытка прояснить процесс и содержатся вопросы, которые парламентариям рекомендуется направлять в адрес министерств и ведомств.

Ряд ВОА обладает полномочиями давать заключение на проект бюджета.

Некоторые ВОА дают заключение по строительству особо крупных инфраструктурных проектов.

Некоторые ВОА сотрудничают с государственными структурами по борьбе с коррупцией.

Принцип 8

ВОА своевременно и широко освещают свою деятельность и результаты своих аудиторских проверок в СМИ, на веб-сайтах, а также иными способами.

ВОА свободно предоставляют СМИ или иным заинтересованным лицам информацию о своей деятельности, результатах аудиторских проверок и заметны на общественной арене.

ВОА способствуют формированию общественного и научного интереса к своим наиболее значимым заключениям.

Краткое содержание аудиторских заключений и судебных решений доступно помимо государственного языка еще и на одном из официальных языков INTOSAI.

ВОА своевременно иницируют и проводят аудиторские проверки, а также готовят соответствующие заключения. Прозрачность и подотчетность повышаются, если аудиторские проверки и соответствующая информация не теряют своей актуальности.

Отчеты ВОА доступны и понятны широкой общественности (составляются в виде справок, графиков, видео-презентаций, пресс-релизов).

Лучшие практики

Отчеты ВОА доступны на их веб-сайтах.

По результатам утверждения аудиторского отчета ВОА проводят пресс-конференции и разъясняют его содержание.

ВОА занимают по отношению к гражданскому обществу активную позицию. Некоторые ВОА нанимают специалистов по связям с общественностью для проверки и обеспечения своих заключений на предмет их написания ясным и понятным языком.

Один из ВОА содержит пресс-центр для журналистов и иных лиц,

которые заинтересованы в получении информации от ВОА, а также готовит новостные выпуски, заявления, тексты выступлений и соответствующую информацию.

Один из ВОА имеет похожую структуру для выпуска публикаций, пресс-релизов, выступлений, справок и статей.

В штате одного из ВОА имеется отдельный пресс-секретарь. Кроме того, ВОА проводит регулярные встречи с основными медиа-холдингами и оказывает им содействие в правильном понимании аудиторских отчетов для последующей безошибочной публикации.

Глава ВОА регулярно встречается с журналистами на пресс-конференции после публикации аудиторского отчета и проводит индивидуальные интервью. Глава ВОА также встречается с парламентариями и дает пояснения по бюджету ВОА, а также обсуждает доклад ВОА относительно планов и приоритетов, доклад об эффективности работы и методах управления.

Принцип 9

Для улучшения качества и повышения доверия к своей работе, ВОА применяют внешний и независимый опыт.

ВОА соблюдают международные стандарты высших органов аудита и предпринимают усилия для постоянного обучения по использованию рекомендаций и опыта третьих лиц.

ВОА вправе обратиться за внешней независимой оценкой своей деятельности и уровня внедрения установленных стандартов. Для указанной цели ВОА могут организовать проверки «равными по положению».

ВОА вправе привлекать внешних экспертов для получения независимого экспертного совета, в том числе по техническим вопросам осуществления аудита.

ВОА публикуют результаты проверок «равными по положению», а также заключения независимых внешних экспертов.

ВОА могут извлечь пользу от совместных или параллельных аудитов.

Улучшая качество своей работы, ВОА содействуют повышению профессионального потенциала финансового управления.

Лучшие практики

В некоторых ВОА проводились проверки равными по положению, результаты которых публиковались на их веб-сайтах.

ВОА получают консультации от ряда комитетов, в состав которых входят внешние эксперты. Такие эксперты имеют большой опыт работы в соответствующих областях, например, они являются ведущими представителями научного сообщества, бывшими государственными служащими, а также сотрудниками частных аудиторских фирм.

ВОА используют экспертную оценку (в областях, включающих специальные вопросы аудита) или научный отзыв, сравнительный анализ информационных систем и статистических расчетов.

Ряд ВОА участвовал в совместных аудиторских проверках по вопросам охраны окружающей среды.

Некоторые ВОА позволяют давать независимую техническую оценку своим финансовым аудитам национальному Независимому регулирующему совету для аудиторов, а оценку своим аудитам эффективности – международной группе ВОА «равных по положению».

Ряд ВОА проводит совместные аудиторские проверки с ВОА иных юрисдикций, если имеет место общность целей аудита, его критериев или программ. Аудиторские подразделения индивидуально отчитываются перед соответствующими органами законодательной власти. В качестве примера такие совместные аудиторские проверки могут включать вопросы относительно коренного населения, в том числе проверку оказания услуг для

детей, а также вопросы сектора здравоохранения с учетом показателей эффективности.

В одном из ВОА сформирован независимый орган по изучению деятельности в сфере окружающей среды, устойчивого развития, а также по разработке рекомендаций о путях возможного улучшения данной деятельности.

Один из ВОА привлекает внешних консультантов для изучения вопросов «общего управления качеством» или «мнения заказчиков», при этом в изучение входят интервью с высокопоставленными чиновниками, основными контактными лицами в проверяемых министерствах и государственных структурах, а также с иными заинтересованными сторонами.

Некоторые ВОА поддерживают связи с университетами в целях улучшения качества своей работы.

Некоторые ВОА разрабатывают ведомственный механизм, посредством которого общественность имеет возможность направлять свои замечания и предложения по аудиторской деятельности ВОА.

Секретариат Комитета ИНТОСАИ по профессиональным стандартам
Национальное контрольно-ревизионное управление Дании (ВОА Дании)
ул. Кенгенсгаде, 45
DK-1022 Копенгаген
ДАНИЯ

www.issai.org

Генеральный секретариат ИНТОСАИ
Счетная палата Австрии
ул. Дампфшифшрассе, 2
AT-1033 Вена
АВСТРИЯ

www.intosai.org