

INTOSAI



ISSAI 12: Значение и преимущества высших органов аудита - влияние на жизнь граждан

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>

СОДЕРЖАНИЕ

Преамбула	4
Укрепление подотчетности, прозрачности и добросовестности в правительственных и государственных учреждениях	7
Подтверждение постоянной значимости для граждан, Парламента и других заинтересованных сторон.....	11
Соответствие образцовой организации, являющейся примером для других	13
Приложение А	18
Приложение В.....	19

ПРЕАМБУЛА

1. Аудит государственного сектора – в том виде, в каком его представляют высшие органы аудита (далее – ВОА), - является важным фактором, влияющим на жизни граждан. Аудит правительственных и государственных учреждений, осуществляемый ВОА, оказывает положительное влияние на уровень доверия в обществе, поскольку он позволяет тем, кому доверены общественные ресурсы, фокусировать свое внимание на их лучшем использовании. Осознание этого способствует укреплению желаемых ценностей и является основой механизмов подотчетности, которые, в свою очередь, улучшают качество принятых решений. При обнародовании результатов проведенных ВОА аудитов граждане получают возможность спросить с тех, кому доверены общественные ресурсы. Это позволяет ВОА обеспечивать эффективность, подотчетность, результативность и прозрачность сферы государственного управления.¹ Поэтому независимый, эффективный и пользующийся доверием ВОА является важным элементом демократической системы, в которой подотчетность, прозрачность и добросовестность являются неотъемлемыми частями стабильной демократии.

2. При демократии создаются структуры и избираются представители, которые наделены полномочиями по исполнению воли народа и совершению действий от их имени через законодательные и исполнительные органы власти. Риск, который необходимо учитывать в работе учреждений государственного сектора при демократии, - это бесхозяйственность и злоупотребления при распоряжении властными полномочиями и ресурсами, приводящими к подрыву доверия, что представляет угрозу самим устоям демократической системы. Поэтому важно, чтобы граждане страны имели возможность спросить со своих

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций A/66/209

представителей. Спросить с демократически выбранных представителей можно только, если они, в свою очередь, могут спросить с тех, кто исполняет их решения. В соответствии с духом Лимской декларации² важным элементом цикла подотчетности является независимый, эффективный и пользующийся доверием ВОА, выполняющий надзорные функции по проверке использования государственных ресурсов.

3. Работа в интересах общества возлагает дополнительную ответственность на высшие органы аудита, состоящую в необходимости подтверждать свою постоянную значимость для граждан, парламента и других заинтересованных сторон³. ВОА могут подтверждать свою значимость, реагируя соответствующим образом на вызовы граждан, ожидания различных заинтересованных сторон, возникающие риски и меняющуюся среду, в которой проводятся аудиты. При этом важно, чтобы ВОА поддерживали содержательный и эффективный диалог с заинтересованными сторонами о том, как их работа способствует улучшению государственного сектора. Благодаря этому ВОА пользуются доверием в качестве независимого и объективного источника сведений, содействующего благотворным изменениям в государственном секторе.

4. Для того, чтобы ВОА могли функционировать, принося потенциальную пользу гражданам, они должны иметь репутацию органов, достойных доверия. ВОА заслуживают доверия только в том случае, если они объективно оцениваются как вызывающие доверие, компетентные, независимые и способные отчитаться о своих действиях. Чтобы это стало возможным, они должны стать образцовыми учреждениями, показывающими пример для подражания в государственном секторе и аудиторской отрасли в целом.

² ISSAI 1: Лимская декларация.

³ «Заинтересованная сторона» определяется в данном документе как лицо, группа, организация, член или система, которая может повлиять или оказаться под влиянием действий, целей и принципов правительственных и государственных учреждений.

Источник: www.businessdictionary.com – адаптировано для ВОА.

5. Принципы, заложенные в данном документе, построены вокруг основной идеи, заключающейся в том, что ВОА окажет благотворное влияние на жизнь людей. Возможность ВОА оказывать такое благотворное влияние зависит от конкретного ВОА:

5.1. Укрепляющего принципы подотчетности, прозрачности и добросовестности в правительственных и государственных учреждениях;

5.2. Демонстрирующего постоянную значимость для граждан, парламента и других заинтересованных сторон, а также

5.3. Имеющего репутацию образцовой организации, подающей пример другим.

6. Деятельность ВОА осуществляется по различным мандатам и моделям. Однако данные цели и принципы предназначены для того, чтобы ВОА стремились к ним и чтобы все ВОА получили возможность информировать о значении и преимуществах, которые они могут дать демократии и подотчетности в своих соответствующих юрисдикциях. Данные принципы в одинаковой мере относятся как к сотрудникам ВОА, так и к тем, кто выполняет работу в интересах ВОА.⁴ Также поощряется, чтобы ВОА применяли их и оценивали выполнение ими этих положений наиболее подходящим способом для соответствующей среды.

⁴ Дальнейшие методические указания можно найти в ISSAI 20, принцип 5.

УКРЕПЛЕНИЕ ПОДОТЧЕТНОСТИ, ПРОЗРАЧНОСТИ И ДОБРОСОВЕСТНОСТИ В ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

Для того, чтобы выборные должностные лица действовали в лучших интересах граждан, которых они представляют, правительственные и государственные учреждения должны отчитываться о том, как они управляют и используют государственные ресурсы. ВОА укрепляют подотчетность, прозрачность и добросовестность благодаря независимому аудиту операций в государственном секторе и предоставлению отчетности по их результатам. Это позволяет тем, кто обязан управлять государственным сектором, выполнять свои обязанности при реагировании на результаты аудитов и рекомендации, а также при исправлении замечаний, тем самым доводя принцип подотчетности до своего логического завершения.

ПРИНЦИП 1: *Защита независимости ВОА*⁵

1. ВОА необходимо стремиться к развитию, защите и поддержке надлежащих и эффективных конституционных или законодательных полномочий.

2. ВОА необходимо стремиться к обеспечению независимости руководителей и членов ВОА (при коллегиальной структуре), включая гарантии сохранения должности и юридическую неприкосновенность в соответствии с законодательством, вытекающую из нормального исполнения своих служебных обязанностей.

⁵ Дальнейшие методические указания можно найти в Резолюции A/66/209 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций и ISSAI 10.

3. ВОА необходимо использовать свои полномочия и право свободно исполнять свои функции и обязанности по улучшению управления государственными средствами.

4. ВОА необходимо иметь неограниченные права доступа ко всей необходимой информации для надлежащего выполнения своих правовых обязанностей.

5. ВОА необходимо использовать свои права и обязательства для предоставления независимой отчетности о своей работе.

6. ВОА необходимо иметь свободу принимать решения о содержании и периодичности своей отчетности.

7. ВОА необходимо иметь надлежащие механизмы отслеживания результатов аудита и рекомендаций.

8. ВОА необходимо стремиться к поддержанию финансовой, управленческой или административной автономии и достаточных человеческих, материальных и финансовых ресурсов.

9. ВОА необходимо отчитываться по любым вопросам, способным отразиться на их способности выполнять свою работу в соответствии с полномочиями и/или законодательной базой.

ПРИНЦИП 2: *Осуществление аудитов для обеспечения подотчетности правительственных и государственных учреждений при управлении и использовании государственных ресурсов*

1. В соответствии со своими полномочиями и действующими профессиональными стандартами ВОА может проводить следующие аудиты (все или какие-либо из них отдельно):

а. Аудиты финансовой⁶ или при необходимости, нефинансовой информации

б. Аудиты эффективности⁷

⁶ Проект ISSAI 200 (будет одобрен ИНКОСАИ в 2013 г.)

с. Аудиты соответствия актам государственной власти⁸

2. БОА также могут, в соответствии со своими полномочиями, осуществлять другие виды деятельности, например, судебный надзор или расследование использования государственных ресурсов или вопросов, затрагивающих общественные интересы⁹.

3. БОА необходимо реагировать надлежащим образом в соответствии со своими полномочиями на риски финансовых нарушений, мошенничества и коррупции.

4. БОА необходимо предоставлять отчеты о результатах проверки в соответствии со своими полномочиями законодательному органу или другому ответственному государственному органу в случае необходимости.

ПРИНЦИП 3: *Наделение полномочиями органов, которые управляют государственным сектором, иметь право и обязанность реагировать на результаты аудитов и учитывать рекомендации БОА, а также осуществлять корректирующие мероприятия*

1. При необходимости БОА необходимо обеспечить хорошую связь с объектами проверок и другими соответствующими сторонами и должным образом информировать их во время проведения аудита по проблемам, выявленным БОА во время проверки.

2. БОА необходимо, в соответствии со своими полномочиями, предоставлять законодательной власти, ее органам или управляющему органу объекта проверки необходимую, объективную и своевременную информацию.

3. БОА необходимо анализировать свои отчеты о проверке для определения тематики, общих результатов, трендов, основных причин

⁷ Проект ISSAI 300 (будет одобрен ИНКОСАИ в 2013 г.)

⁸ Под термином «акты государственной власти» следует понимать законы, нормативные акты и принципы эффективного финансового управления государственным сектором; Проект ISSAI 400 (будет одобрен ИНКОСАИ в 2013 г.)

⁹ Дальнейшие методические указания можно найти в ISSAI 20, принципы 3 и 6

нарушений и рекомендаций по аудиту, а также обсуждать указанные выводы с заинтересованными сторонами.

4. ВОА необходимо без ущерба для своей независимости давать советы о том, как результаты их аудитов и выводы можно использовать с максимальной выгодой, например, посредством разработки руководств с лучшими примерами из практики.

5. ВОА необходимо развивать профессиональные отношения с соответствующими органами законодательного надзора и управляющими органами проверяемых объектов для того, чтобы помочь им лучше понять отчеты о результатах проверки и выводы, а также принять надлежащие меры.

6. ВОА необходимо отчитываться в надлежащем порядке о принятии последующих мер проверяемыми объектами после составленных ВОА рекомендаций.

ПРИНЦИП 4: *Предоставление отчетов о результатах аудита, на основании которых общественность имеет возможность требовать отчетности от правительственных и государственных учреждений*

1. ВОА необходимо предоставлять объективную информацию в простой и понятной форме с использованием языка, понятного всем заинтересованным сторонам.

2. ВОА необходимо вовремя и с определенной периодичностью публиковать свои отчеты.¹⁰

3. ВОА необходимо обеспечивать доступ к своим отчетам всем заинтересованным сторонам, используя надлежащие инструменты коммуникации.¹¹

¹⁰ Дальнейшие методические указания можно найти в ISSAI 20, принцип 8.

¹¹ Дальнейшие методические указания можно найти в ISSAI 20, принцип 8.

ПОДТВЕРЖДЕНИЕ ПОСТОЯННОЙ ЗНАЧИМОСТИ ДЛЯ ГРАЖДАН, ПАРЛАМЕНТА И ДРУГИХ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН

ВОА подтверждают постоянную значимость, отвечая надлежащим образом на вызовы граждан, ожидания различных заинтересованных сторон, возникающие риски, а также меняющуюся среду проведения аудитов. Более того, для того, чтобы заслужить доверие, действуя в сторону положительного изменения, важно, чтобы ВОА хорошо понимали происходящие события в более широком спектре государственного сектора и предпринимали предметный диалог с заинтересованными сторонами о том, как работа ВОА может способствовать улучшению государственного сектора.

ПРИНЦИП 5: *Возможность реагировать на изменяющуюся среду и возникающие риски*

1. ВОА необходимо осознавать ожидания заинтересованных сторон и реагировать на них своевременно и без ущерба для своей независимости.

2. При подготовке рабочих планов ВОА необходимо учитывать надлежащим образом ключевые проблемы, влияющие на общество.

3. ВОА необходимо оценивать изменяющиеся и появляющиеся риски в проверяемой области и реагировать на них своевременно, например, создавая механизмы для борьбы с финансовыми нарушениями, мошенничеством и коррупцией.

4. ВОА в надлежащем порядке необходимо учитывать ожидания заинтересованных сторон и возникающие риски в стратегических, рабочих и аудиторских планах.

5. ВОА необходимо быть в курсе актуальных вопросов, обсуждаемых на внутренних и международных форумах, и по возможности принимать в них участие.

6. ВОА необходимо создать механизмы по сбору информации, принятию решений и измерению эффективности для повышения своей значимости для заинтересованных сторон.

ПРИНЦИП 6: *Эффективное сотрудничество с заинтересованными сторонами*

1. ВОА необходимо поддерживать взаимодействие для расширения понимания заинтересованных сторон роли и ответственности ВОА как независимого аудитора государственного сектора.

2. Информационное взаимодействие ВОА должно способствовать осознанию заинтересованными сторонами необходимости прозрачности и подотчетности в государственном секторе.

3. ВОА необходимо поддерживать информационное взаимодействие с заинтересованными сторонами для обеспечения понимания аудиторской работы ВОА и ее результатов.

4. ВОА необходимо взаимодействовать надлежащим образом со средствами массовой информации для облегчения информационного обеспечения граждан.¹²

5. ВОА необходимо сотрудничать с заинтересованными сторонами, признавая их различные роли, и рассматривать их мнения без ущерба для независимости ВОА.

6. ВОА необходимо проводить периодические оценки, с тем, чтобы установить, считают ли заинтересованные стороны информационное взаимодействие с ВОА эффективным.

ПРИНЦИП 7: *Репутация заслуживающего доверия источника независимых и объективных сведений и рекомендаций, способствующих благотворным изменениям в государственном секторе*

¹² Дальнейшие методические указания можно найти в ISSAI 20, принцип 8.

1. Работу ВОА необходимо строить на независимом профессиональном суждении, эффективном и глубоком анализе.
2. ВОА необходимо вносить вклад в обсуждение возможностей совершенствования государственного сектора без ущерба для своей независимости.
3. ВОА, как активным партнерам аудиторов государственного сектора на национальном и международном уровнях, необходимо использовать свои знания и сведения для продвижения реформ государственного сектора, например, в области государственного финансового управления.
4. ВОА необходимо периодически проводить оценку того, считают ли заинтересованные стороны ВОА эффективными и способствующими улучшению государственного сектора.
5. ВОА необходимо сотрудничать на международном уровне в ИНТОСАИ и с другими соответствующими профессиональными организациями для того, чтобы укрепить роль сообщества ВОА в деле решения глобальных проблем, относящихся к аудиту государственного сектора, отчетности и подотчетности.

СООТВЕТСТВИЕ ОБРАЗЦОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ, ЯВЛЯЮЩЕЙСЯ ПРИМЕРОМ ДЛЯ ДРУГИХ

ВОА необходимо пользоваться доверием. Уровень доверия к нему зависит от репутации в качестве независимого и компетентного органа, публично отчитывающегося о своей деятельности. Для того, чтобы это стало возможным, ВОА необходимо быть примером для других.

ПРИНЦИП 8: *Обеспечение надлежащей прозрачности и подотчетности ВОА*¹³

1. ВОА необходимо выполнять свои обязанности таким образом, чтобы обеспечивать подотчетность, прозрачность и должное государственное управление.

2. ВОА необходимо предать гласности свои полномочия, сферу ответственности, миссию и стратегию.

3. ВОА необходимо использовать, в рамках своих полномочий, стандарты аудита¹⁴, процессы и методы, которые являются объективными и прозрачными, а также поставить в известность заинтересованные стороны о том, какие стандарты и методы используются.

4. ВОА необходимо управлять своей деятельностью экономично, эффективно и результативно, и в соответствии с законодательством и нормами, а также публично отчитываться по этим вопросам в случае необходимости.

5. ВОА необходимо проходить независимую внешнюю экспертизу, включая внешний аудит своих операций, и предоставлять эти отчеты заинтересованным сторонам.

ПРИНЦИП 9: *Обеспечение должного управления ВОА*

1. ВОА необходимо утвердить и исполнять принципы должного управления и отчитываться об этом надлежащим образом.

2. ВОА необходимо периодически проводить независимую проверку своей деятельности, например, проверку «равными по положению».

¹³ Дальнейшие методические указания можно найти в ISSAI 20.

¹⁴ Используемые стандарты аудита должны быть не менее важными, чем фундаментальные принципы аудита ИНТОСАИ, включенные в Международные стандарты высших органов аудита.

3. ВОА необходимо иметь надлежащую административную и организационную структуру, которая положительно влияет на процессы управления и обеспечивает эффективный внутренний контроль.

4. ВОА необходимо регулярно оценивать организационный риск, дополняя оценку надлежаще проводимыми и постоянно контролируемыми инициативами по управлению рисками, например, посредством функции надлежащего объективного внутреннего аудита.

ПРИНЦИП 10: *Выполнение Этического кодекса ВОА*

1. ВОА необходимо применять этический кодекс¹⁵, который соответствует их мандату и подходит к их обстоятельствам, например, Этический кодекс ИНТОСАИ.¹⁶

2. ВОА необходимо применять высокие стандарты добросовестности и этики, выраженные в кодексе поведения.¹⁷

3. ВОА необходимо создать соответствующие принципы и процедуры для обеспечения понимания и следования требованиям внутреннего кодекса поведения в ВОА.

4. ВОА необходимо опубликовывать свои основные ценности и приверженности в профессиональной этике.

5. ВОА необходимо применять основные ценности и приверженность профессиональной этике во всех аспектах своей работы, для того чтобы служить примером.

¹⁵ Этический кодекс - это всеобъемлющий документ, включающий ценности и принципы, которыми аудиторы руководствуются в своей ежедневной работе.

¹⁶ Дальнейшие методические указания можно найти в ISSAI 30.

¹⁷ Кодекс поведения устанавливает внутренние правила, разработанные в соответствии со средой каждого отдельного ВОФК, которые определяют организационные нормы, регулирующие поведение аудиторов. Кодекс является сводом ценностей и принципов, включенных в Этический кодекс. Дальнейшие методические указания можно найти в ISSAI 20, принцип 4.

ПРИНЦИП 11: *Стремление к высокому качеству услуг*¹⁸

1. ВОА необходимо сформировать принципы и процедуры, способствующие поддержанию внутренней культуры, признающей, что качество является основой его деятельности.

2. В принципы и процедуры ВОА необходимо включить требование, чтобы все сотрудники и все стороны, работающие в интересах ВОА, выполняли соответствующие этические требования.

3. В принципах и процедурах ВОА необходимо указать, что ВОА будет выполнять только работу, в которой он компетентен.

4. ВОА необходимо иметь достаточные и необходимые ресурсы для выполнения своей работы в соответствии с надлежащими стандартами и другими требованиями, включая, в случае необходимости, быстрый доступ к внешним независимым консультациям.

5. В принципах и процедурах ВОА необходимо учесть требование обеспечения постоянного качества своей работы и ответственность за надзор и экспертизу.

6. ВОА необходимо создать механизм мониторинга, обеспечивающий актуальность, достаточность и эффективное функционирование системы контроля качества ВОА, включая процесс подтверждения такого качества.

ПРИНЦИП 12: *Наращивание потенциала через содействие обучению и обмену опытом*

1. ВОА необходимо содействовать постоянному профессиональному росту, способствующему индивидуальному, командному и организационному совершенствованию.

¹⁸ Дальнейшие методические указания можно найти в ISSAI 40.

2. ВOA необходимо иметь стратегию профессионального развития, включая подготовку, основанную на минимальном уровне квалификации, опыта и компетентности, требуемых для осуществления работы ВOA.
3. ВOA необходимо стремиться к тому, чтобы сотрудники были профессионально компетентны, получали поддержку от коллег и менеджмента при выполнении своей работы.
4. ВOA необходимо поощрять обмен опытом и наращивание потенциала для получения результатов работы.¹⁹
5. ВOA необходимо использовать работу других организаций, включая иные ВOA, ИНТОСАИ и соответствующие региональные рабочие группы.
6. ВOA необходимо стремиться сотрудничать с представителями аудиторских профессий в целях совершенствования.
7. ВOA необходимо стремиться участвовать в деятельности ИНТОСАИ и взаимодействовать с другими ВOA и соответствующими учреждениями, чтобы находиться в курсе возникающих проблем и способствовать обмену опытом на пользу другим ВOA.

¹⁹ Дальнейшие методические указания можно найти в документе «Наращивание потенциала высших органов аудита - руководство»

Границы влияния ВОА на жизни граждан зависят от ВОА:



12 принципов значения и преимуществ ВОА по каждой из трех целей:

