

INTOSAI



*Рекомендации ИНТОСАИ
и лучшие практики,
связанные с
независимостью ВОА*

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>

Рекомендации ИНТОСАИ и лучшие практики, связанные с независимостью ВОА

В соответствии с подписанной в Мехико Декларацией о независимости, Высшие органы аудита (далее – ВОА) должны оберегать полезность от своей деятельности путем обеспечения соответствующих гарантий и устранения реальных и предполагаемых препятствий для своей независимости.

Настоящие руководящие принципы должны служить источником информации о лучших практиках, в котором содержатся способы укрепления и повышения независимости ВОА. Руководящие принципы должны быть актуальными и будут постоянно корректироваться и обновляться. Мы изложили принципы в соответствии с Мексиканской декларацией о независимости, а также добавили примеры лучших практик в помощь ВОА по укреплению независимости. По мере появления новых примеров лучших практик, они будут добавляться в текст настоящего документа.

Принцип 1

Существование надлежащих и эффективных конституционных/законодательных/нормативных положений, а также их фактическое применение на практике.

Рекомендации

Необходимо законодательство, в котором бы подробно описывалась степень независимости ВОА.

Лучшие практики

В законодательстве роль ВОА и его обязанности не закреплены. Если глава ВОА обладает статусом министра, то ВОА придерживается соответствующей линии поведения, направленной на увеличение независимости от исполнительной власти. ВОА отделяется от исполнительной власти, посещая не все заседания и мероприятия

правительства, а только те, которые необходимы ему для предоставления отчетов по проверкам.

Принцип 2

Независимость главы и членов ВОА (коллегиальных институтов), включая гарантии срока пребывания в должности и правовой иммунитет при обычном выполнении своих обязанностей.

Рекомендации

Законодательство определяет условия для назначения, повторного назначения, увольнения и ухода на пенсию главы ВОА и членов коллегиальных ВОА, которые:

назначаются, повторно назначаются или увольняются в соответствии с процедурой, которая гарантирует их независимость от исполнительной власти;

назначаются на достаточно длительный фиксированный срок, чтобы предоставить им возможность осуществлять свои полномочия, не опасаясь применения мер воздействия;

обладают иммунитетом от любого рода преследования за любые прежние, либо текущие действия, при условии нормального исполнения ими своих обязанностей.

Лучшие практики

Законодательный орган назначает, переназначает и прекращает полномочия главы ВОА. Президент республики назначает членов комиссии (председателя и двух членов комиссии) с согласия комиссии по назначениям. Полномочия указанных членов комиссии могут быть прекращены только в случае импичмента.

Генерал-губернатор назначает Генерального аудитора по рекомендации (не по утверждению) Палаты общин. ВОА считает такую рекомендацию «фактическим утверждением» по причине того, что

Генерал-губернатор не играет политической роли, а также в соответствии с установленными правилами согласования рекомендаций.

Глава государства назначает, переназначает или прекращает полномочия главы ВОА с одобрения законодательного органа. Президент республики назначает Генерального аудитора на срок до достижения пенсионного возраста. Генеральный аудитор может быть уволен или отстранен от должности только при наличии оснований, аналогичных основаниям для отставки судьи в Верховном суде, включая неспособность выполнять свои обязанности по состоянию физического или душевного здоровья, либо ввиду неправомерного поведения.

Президент назначает главу ВОА по рекомендации Конгресса, одобдившего кандидатуру большинством в две трети голосов. Для отстранения главы ВОА от должности требуется соответствующее основание и также две трети голосов Конгресса.

Генерального аудитора назначает Правительство, а не законодательный орган или глава государства. Для независимости такого назначения и для ограждения от любого реального или предполагаемого влияния со стороны исполнительной власти, формируется консультативный комитет. Комитет состоит из членов правительства и членов соответствующих внешних организаций (например, национальной аудиторской организации, старших экспертов в области бухгалтерского учета и аудита, профессиональных ассоциаций). Консультативный комитет проводит первоначальный отбор кандидатов и дает свои рекомендации министру, который затем дает рекомендации премьер-министру.

Глава государства, который не является главой Правительства и избирается большинством граждан, назначает главу Суда счетов.

Члены коллегиального ВОА (Суда счетов) принимаются на работу на основании открытого конкурса, проводимого независимым жюри. Условия для кандидатов и критерии отбора устанавливаются законодательством.

Конституция не предусматривает неприкосновенности Генерального аудитора при обычном исполнении им обязанностей. ВОА принимает меры для того, чтобы избежать судебного разбирательства посредством разъясняющих процедур, включающих:

письмо-подтверждение от руководства;

постоянное обсуждение результатов аудита в целях проработки вопросов по мере их возникновения, насколько это возможно;

завершающее собрание для обсуждения вопросов, которые не были прояснены в ходе аудиторской проверки;

направление материалов по результатам проверки в адрес проверяемой организации (у проверяемой организации имеется три недели на то, чтобы его прочитать и подготовить свой ответ), которые рассматриваются после составления отчета о результатах проверки;

проект отчета по результатам аудита эффективности (эффективности использования ресурсов) направляется проверяемой организации для подготовки комментариев, которые учитываются при составлении окончательной редакции отчета и воспроизводятся в тексте отчета;

копия проекта отчета по результатам финансового аудита передается руководству проверяемой организации во время визита вежливости. Таким образом, у руководства имеется возможность представить материалы, которые могут привести к исключению из отчета спорных вопросов.

Председатель Суда счетов (коллегиальный ВОА):

назначается указом президента республики на основании предложения от председателя совета министров, который, в свою очередь, заслушал мнение руководящего совета Суда счетов (ВОА);

выбирается из членов Суда счетов (судей), которые выполняли функции Президента одной из палат Суда счетов в течение как минимум пяти лет или аналогичные функции в национальных органах, предусмотренных конституцией, либо в органах Европейского союза;

после назначения осуществляет должностные полномочия до достижения пенсионного возраста и не может быть отстранен от должности.

Глава ВOA назначается на должность на семилетний срок после того, как на основании предложения председателя парламента по результатам тайного голосования кандидат получает большинство голосов в парламенте.

Принцип 3

Достаточно широкие полномочия и полная самостоятельность ВOA.

Рекомендации

ВOA должен быть уполномочен проводить аудит:

использования государственных средств, ресурсов или активов получателем или выгодоприобретателем вне зависимости от их юридической природы;

сбора доходов, принадлежащих государству, или государственным организациям;

законности и правильности счетов правительства или государственных учреждений;

качества финансового управления и отчетности;

экономичности, эффективности и результативности действий правительства или государственных учреждений.

За исключением случаев, установленных законодательством, ВOA не проводит аудит политики правительства или государственных учреждений, но ограничивается аудитом реализации политики.

Соблюдая законы, установленные законодательной властью и относящиеся к деятельности ВOA, он свободен от указаний или вмешательства со стороны законодательной или исполнительной власти при:

выборе вопросов аудита;

планировании, составлении программ, проведении, отчетности и контроле реализации рекомендаций ВOA;

организации и содержании своего штата служащих;

обеспечении выполнения своих решений, если применение санкций входит в его полномочия.

ВОА никоим образом не должен быть задействован в управлении организации, аудит которой он проводит.

ВОА должен гарантировать, что его сотрудники не находятся в слишком тесном взаимодействии с проверяемыми организациями, оставаясь, таким образом, объективными.

ВОА должен иметь полное право самостоятельно выполнять свои обязанности, должен сотрудничать с правительством или государственными органами, которые стремятся улучшить использование и управление государственными средствами.

ВОА должен использовать соответствующие организационные и аудиторские стандарты, а также этический кодекс, соответствующие официальным документам INTOSAI, Международной федерации бухгалтеров или других признанных органов, полномочных устанавливать стандарты.

ВОА должен представлять ежегодные отчеты о результатах своей деятельности органам законодательной власти или другим государственным органам согласно требованиям конституции или законодательства, а также делать эти отчеты доступными для общественности.

Лучшие практики

Возможность сотрудникам пройти обучение является мерой защиты независимости ВОА, так как способствует внедрению важности независимости в корпоративную культуру. ВОА обучает свои кадры, уделяя особое внимание установленным стандартам качества и работы. Необходимы значительные усилия для обеспечения автономности, объективности и непредвзятости.

Для одного из ВОА при проведении аудита эффективности термины «растрата» и «расточительство» связаны с экономичностью и

результативностью, но не всегда с эффективностью. Эффективность достигается соответствием операций проверяемой организации с критериями проверки или установленными стандартами. В связи с тем, что проводятся консультации с проверяемыми организациями при определении критериев проверки, одобрение ими критерия считается косвенным подтверждением того, что соответствующие программы проверялись на предмет их эффективности.

От сотрудников ВОА периодически требуется (со стороны законодательной власти) работать в тесном контакте с представителями исполнительной власти (например, в комиссиях по государственным закупкам) для обеспечения соответствия установленным процедурам. Такое требование может выглядеть как порождающее конфликт интересов. Однако ВОА имеет возможность сохранить свою независимость, создав условия для того, чтобы аудиторы действовали исключительно в качестве наблюдателей и не участвовали в процессе принятия решений.

Принцип 4

Неограниченный доступ к информации.

Рекомендации

Для надлежащего исполнения своих предусмотренных законом обязанностей, ВОА следует иметь соответствующий уровень полномочий для получения своевременного, неограниченного, прямого и свободного доступа ко всем необходимым документам и информации.

Лучшие практики

ВОА получает копии всех решений правительства, которые позволяют определять объекты проверок и быть в курсе финансовой деятельности правительства.

Во время аудиторских проверок высших органов власти и иных государственных предприятий, Судебный магистрат (назначается Председательским советом Суда счетов в качестве своего представителя) имеет право присутствовать на заседаниях государственного органа, правления, управляющего комитета, совета аудиторов. В результате, магистрат (который не обладает правом голоса) располагает информацией обо всей деятельности проверяемого органа и имеет полный доступ к нужной информации.

Принцип 5

Право и обязанность отчитываться по проделанной работе.

Рекомендации

ВОА не должен иметь ограничений при отчетности по результатам своей аудиторской работы. Согласно закону ВОА должен минимум раз в год отчитываться по результатам своей аудиторской деятельности

Лучшие практики

От Генерального аудитора требуется представлять ежегодный отчет напрямую правителю (Королю), который отдает распоряжение направить отчет Парламенту. Закон об аудите позволяет Генеральному аудитору представлять отчет о результатах аудита в течение года. О результатах, по которым требуется принятие безотлагательных мер (например, при растрате государственных средств и злоупотреблении полномочиями), напрямую сообщается соответствующим органам власти для проведения незамедлительного расследования. К нарушителям таких законов должны применяться соответствующие санкции и наказания.

Закон не устанавливает для ВОА обязанности предоставлять для общего доступа отдельные отчеты о результатах проверки, кроме годового отчета Президенту и Парламенту. Тем не менее, с августа 2003 года ВОА

разместил в свободном доступе все свои аудиторские отчеты на своем Интернет сайте.

Принцип 6

Свобода принятия решений о содержании и сроках отчетов по результатам проверок, а также об их опубликовании и распространении.

Рекомендации

ВОА имеет право принимать решения по содержанию своих аудиторских отчетов.

ВОА имеет право представлять в своих аудиторских отчетах результаты обследований и рекомендации, принимая во внимание мнение проверяемой организации.

В законодательстве должны быть установлены минимальные требования к аудиторской отчетности ВОА и при необходимости конкретные вопросы, по которым должно быть оформлено официальное аудиторское заключение или сертификат.

ВОА имеет право принимать решения относительно сроков своих аудиторских отчетов, за исключением случаев, когда те или иные требования к отчетности установлены законодательством.

ВОА может получать определенные запросы на расследования или аудиты от законодательной власти в целом или от одной из ее комиссий или правительства.

ВОА имеет право публиковать и распространять согласно требованиям законодательства свои отчеты после того, как они официально представлены или внесены в соответствующий орган.

Лучшие практики

Даже если в законе об аудите четко не предусмотрено, что отчеты ВОА, представленные в Палату депутатов, могут быть обнародованы, Комитет по бюджету Палаты депутатов вправе включить эти отчеты в

качестве обязательной части в правительственный отчет, который обсуждается публично.

Принцип 7

Наличие эффективных механизмов отслеживания реализации рекомендаций ВОА

Рекомендации

ВОА представляет свои отчеты законодательной власти, одной из ее комиссий или управляющему органу проверяемой организации для рассмотрения и принятия мер по рекомендациям ВОА.

ВОА имеет внутреннюю систему отслеживания реализации проверяемыми организациями выводов и рекомендаций по результатам проверок, а также рекомендаций законодательной власти, одной из ее комиссий или управляющего органа проверяемой организации.

ВОА представляет свои отчеты по реализации проверяемыми организациями рекомендаций по результатам проверок в адрес законодательной власти, одной из ее комиссий или управляющему органу проверяемой организации для рассмотрения и принятия мер, даже если имеет предусмотренное законом полномочие самостоятельно отслеживать реализацию проверяемыми объектами рекомендаций по результатам проверки и применять соответствующие санкции.

Лучшие практики

Отсутствие функции отслеживания реализации проверяемыми организациями рекомендаций ВОА. В настоящее время главы министерств являются главными ответственными за принятие мер по выявленным ВОА фактам. Министр финансов требует, чтобы: министры продолжали тщательно проверять реализацию мер, которые подведомственные агентства принимают в ответ на рекомендации ВОА, и

регулярно предоставляли соответствующую информацию в ВОА и комитет по контролю за расходованием государственных средств.

Отсутствие предусмотренного законом полномочия у ВОА отслеживать реализацию проверяемыми объектами рекомендаций ВОА и применять санкции. Один из ВОА представил следующее мнение по данному вопросу.

Аудит реализации рекомендаций ВОА может инициироваться генеральным аудитором, иногда – по запросу постоянного парламентского комитета. В случае отсутствия формального механизма отслеживания реализации рекомендаций и комитета по бюджету, постоянные парламентские комитеты могут рассматривать каждый отчет в индивидуальном порядке.

Поддержание тесных контактов с постоянными парламентскими комитетами позволяет ВОА проводить для них брифинги по содержанию своих отчетов. Поскольку такие брифинги зачастую являются открытыми, ВОА получает возможность привлечь внимание к своим рекомендациям.

Неформальный механизм отслеживания реализации рекомендаций направлен на привлечение внимания исполнительной власти к отчетам ВОА посредством проведения регулярных заседаний с участием генерального аудитора и руководителей трех основных структур правительства (управления премьер-министра и кабинета министров, государственного казначейства и комиссии по государственной службе).

Одна из стран отметила, что генеральный аудитор обсуждает рекомендации ВОА с заинтересованным министерством и предпринимает соответствующие действия, если министерство не следует рекомендациям. В ряде случаев вопросы вновь поднимаются при проведении аудита в следующем году, и даются рекомендации о принятии более действенных мер.

В одном из ВОА, при отсутствии в законе об аудите прямого требования к ВОА осуществлять отслеживание реализации рекомендаций по

результатам проведенной проверки, существуют механизмы обеспечения соблюдения рекомендаций ВОА министерствами и ведомствами.

Контролирующие должностные лица обязаны сформировать комитет по финансовому управлению и бухгалтерскому учету под своим председательством, для контроля реализации рекомендаций по результатам аудиторских проверок и гарантии того, что министерства и ведомства принимают необходимые корректирующие меры.

В отчете ВОА о результатах контроля реализации рекомендаций сообщается о состоянии вопросов, поставленных в ходе предшествующей аудиторской проверки. Кроме того, канцелярия премьер-министра сформировала комитет по добросовестному управлению с участием высших должностных лиц в целях обсуждения вопросов, поставленных управлением генерального аудитора.

Ключевым элементом системы отслеживания реализации рекомендаций ВОА является проведение заседаний по окончанию аудита с участием проверенных организаций, министерства планирования и бюджета, а также министерства государственного управления и внутренних дел – для обсуждения практических вариантов реализации рекомендации аудиторов и принятия решений по бюджету и кадрам. ВОА также готовится к размещению ответов государственных учреждений по вопросам учета рекомендаций на своей веб-странице и регулярному ее обновлению.

ВОА, как и комитет по контролю над расходованием государственных средств, не имеет права влиять на исправление проверяемыми организациями выявленных нарушений, а также обеспечивать исполнение соответствующих рекомендаций. ВОА формирует небольшой по составу комитет действующих секретарей канцелярии премьер-министра и организывает встречу с участием представителей министерства финансов, главного аудитора, сотрудников проверяемой организации для рассмотрения нарушений, указанных в отчете по результатам проверки.

Суд счетов ежегодно отчитывается перед парламентом, а также вправе представлять специальные отчеты. Отчет Суда счетов заслушивается на подкомитете комитета по бюджету, на котором высокопоставленным должностным лицам министерств предлагается ответить на вопросы. Комитет по бюджету утверждает рекомендации, отраженные в отчете Суда счетов, и требует от министерств выполнить их в рамках установленного срока и отчитаться по их выполнению перед Судом счетов или комитетом.

Принцип 8

Финансовая и управленческая/административная автономия и наличие необходимых трудовых, материальных и денежных ресурсов.

Рекомендации

ВОА должен иметь необходимые и достаточные трудовые, материальные и денежные ресурсы, а исполнительная власть не должна контролировать или управлять доступом к этим ресурсам. ВОА управляет своим собственным бюджетом и распределяет его соответствующим образом.

Законодательная власть или одна из ее комиссий отвечает за обеспечение ВОА соответствующими ресурсами для выполнения своих полномочий.

ВОА имеет право непосредственно обращаться к законодательной власти, если предоставленных ресурсов недостаточно для выполнения им своих полномочий.

Лучшие практики

Отсутствие формального механизма обращения к парламенту в случае недостаточности ресурсов. В дополнение к обычному бюджетному процессу существует процедура обращения в парламент.

Процесс формирования бюджета не является в достаточной степени независимым и непредвзятым. Бюджет ВОА обсуждается с

представителями правительства, которое также является объектом аудиторских проверок ВОА. Указанный процесс должен позволить:

объективно определять надлежащий уровень финансирования ВОА без какого-либо реального или предполагаемого влияния;

эффективно контролировать уровень финансирования и результативность работы ВОА в целях обеспечения подотчетности.

Для достижения желаемого уровня независимости спикер Парламента назначает коллегия из парламентариев для контроля над ежегодными запросами ВОА на предоставление финансирования. Коллегия получает и запрос ВОА на финансирование, и анализ указанного запроса со стороны Правительства. До принятия рекомендаций в адрес министерства финансов коллегия вправе запросить мнение ВОА, Правительства, а также независимых экспертов.

В настоящее время ВОА выплачивает заработную плату и вознаграждение непосредственно аудиторам, которые находятся на проверках. Государственные организации не могут требовать постоянного нахождения у них назначенных аудиторов (это фактически сделало бы их внутренними аудиторами). ВОА отказался от постоянных аудиторских групп на местах в пользу проведения аудиторских проверок группами из состава ВОА.

ВОА обладает свободой распоряжения выделенным бюджетом. Из общего бюджета страны единовременно выделяются финансовые средства для нужд ВОА (голосование проводится по общей сумме годового финансирования ВОА, без разбивки). Глава ВОА определяет, как средства будут распределяться по различным категориям расходов.

ВОА обладает правом распределять средства по собственному усмотрению, однако вопрос в том, достаточно ли средств выделяется парламентом. Если средства не покрывают реальных потребностей, то соответствующие запросы направляются в министерство финансов, затем

премьер-министру и далее, если не было получено положительного ответа, - в комитет по контролю за расходованием государственных средств.

Один из ВОА проходит следующую процедуру согласования бюджета.

ВОА представляет ежегодный запрос на финансирование в министерство финансов.

Министерство финансов передает запрос в Кабинет министров без изменений.

Кабинет министров обсуждает запрос по бюджету с представителями правительства (которое проверяется ВОА). Хотя кабинет вправе изменить бюджетный запрос ВОА, Генеральный аудитор участвует в заседании Кабинета в качестве консультанта.

Кабинет одобряет бюджетный запрос, после чего Парламентский комитет по государственным расходам и аудиту рассматривает его и заслушивает мнения членов комитета.

Если Парламент соглашается с мнением комитета, то это гарантирует независимость ВОА.

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

www.issai.org

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

www.intosai.org