



EUROPEAN
ORGANIZATION
OF REGIONAL
AUDIT INSTITUTIONS

Руководство для деятельности независимых региональных органов внешнего государственного финансового контроля (аудита)

*утвержден руководящим Комитетом ЕВРОРАИ
на его заседании, состоявшемся 11 марта 2016 года в Линце*

Преамбула

Принимая во внимание, что:

– для надлежащего, экономного, эффективного и результативного использования государственных средств необходимы правильное обращение с государственными финансами и обоснованность решений, принимаемых ответственными органами и организациями;

– для достижения этой цели необходимо, чтобы в регионах имелись публичные органы внешнего государственного финансового контроля (аудита), защищенные от внешнего воздействия, чья функциональная, финансовая и организационная независимость, а также личная независимость их членов, гарантированы законом;

– демократия и верховенство права являются обязательными условиями для существования независимых региональных органов внешнего государственного финансового контроля (аудита) – контрольно-счетных органов (КСО), представляющих собой неотъемлемую часть системы управления;

– КСО являются государственными органами, играющими ключевую роль в предотвращении коррупции и являющиеся одной из основ региональной и государственной системы целостного управления публичными ресурсами, защищая общественные интересы в вопросах обеспечения целостности финансового управления и достоверности отчетной информации;

– сильный, результативный и независимый финансовый контроль государственного сектора ведет к качественному финансовому управлению, надлежащему выполнению административной деятельности и к информированию региональных властей и широкой публики публикацией объективных отчетов, заключений, рекомендаций и других необходимых документов и информации;

– КСО способствуют распространению хорошего управления государственными финансами, их прозрачности и устойчивости и являются образцами в части своих ценностей и пользы, предоставляемой обществу;

– необходимо акцентировать внимание на принципах субсидиарности и пропорциональности, а также преимуществах наличия региональных, государственных и независимых органов, осуществляющих сильный и эффективный внешний государственный финансовый контроль (аудит) в самом регионе, что усиливает позицию КСО в целом и подчеркивает их важность;

– в связи наличием различий в законодательстве и традициях в Европе существуют различные виды КСО, включая орган, наделенный судебными функциями, коллегиальный орган без судебных функций и независимый от правительства контрольный орган, возглавляемый председателем;

– КСО стремятся говорить единым голосом, координировать свою деятельность и сотрудничать между собой, а также с муниципальными, национальными и наднациональными органами внешнего государственного финансового контроля (аудита), а также с другими органами, без ущерба для независимости друг друга;

– КСО стремятся к соблюдению принципов, указанных ниже, с учетом особенностей их статуса в своем государстве.

Управляющий комитет Европейской организации региональных органов внешнего контроля государственных финансов (ЕВРОРАИ) принимает решение:

Одобрить и опубликовать следующие принципы, считающиеся идеальными для КСО и именуемые «Руководство для деятельности независимых региональных органов внешнего государственного финансового контроля».

I. Цели и методы регионального внешнего государственного финансового контроля (аудита)

Принцип 1

Цель регионального внешнего государственного финансового контроля (аудита)

Целью регионального внешнего государственного финансового контроля (аудита) является принятие мер для надлежащего, экономного, эффективного и результативного использования всех государственных ресурсов, соблюдения принципа законности, а также развития надежного и устойчивого финансового управления на благо граждан. Таким образом, региональный внешний государственный финансовый контроль (аудит) способствует надлежащему осуществлению управленческой деятельности, помогает улучшить предоставление государственных услуг и предотвратить нарушение принципов законности, экономности, эффективности и результативности финансового управления. Он также способствует

определению рисков, выявляет структурный дефицит бюджета, позволяет принимать корректирующие действия и сообщает необходимую информацию государственным властям и общественности. Таким образом, КСО усиливают хорошее управление, прозрачность, устойчивое развитие общества и вносят вклад в предотвращение коррупции.

Принцип 2

Субсидиарность и пропорциональность

КСО обладают особым опытом по контролю (аудиту) на региональном и/или муниципальном уровне. В соответствии с общепринятым и применяемым принципом subsidiarity, такой контроль (аудит) должен осуществляться КСО, кроме исключительных случаев, имеющих надлежащее обоснование. Они действуют непосредственно на месте и могут работать быстро и гибко. Расположение в одном регионе с организациями, в отношении которых они осуществляют свои полномочия, дает им быстрый доступ к необходимой информации и позволяет составлять актуальные отчеты, заключения, рекомендации и другие необходимые документы, что способствует своевременному принятию необходимых мер или даже, при необходимости, исправлению сложившейся ситуации.

Контроль (аудит), осуществляемый КСО, находящимся вблизи от контролируемых органов и организаций, способствует экономному, эффективному и результативному использованию ресурсов КСО для наибольшего блага граждан.

Принцип 3

Внешний и внутренний контроль (аудит)

Службы внешнего финансового контроля (аудита) не являются частью органов, подлежащих контролю с их стороны, тогда как службы внутреннего финансового контроля (аудита) создаются в составе контролируемых органов и организаций. КСО являются службами внешнего финансового контроля (аудита). В качестве таковых они изучают деятельность системы внутреннего контроля (аудита), но они также могут сотрудничать с органами внутреннего контроля (аудита) и принимать во внимание результаты их контрольных мероприятий.

Принцип 4

Финансовый аудит, аудит соответствия и аудит эффективности

В каждом конкретном случае КСО самостоятельно определяет, какой метод аудита, или какая комбинация методов аудита являются наиболее подходящими.

При осуществлении внешнего государственного финансового контроля (аудита) существуют три основных метода аудита:

Финансовый аудит изучает, насколько финансовая отчетность контролируемого лица представлена в соответствии с требованиями к такой отчетности и требованиями законодательства.

Аудит соответствия направлен на то, насколько конкретный вопрос соответствует требованиям законодательства, нормативных правовых актов и другим правилам, регулирующим деятельность контролируемого органа или организации.

Аудит эффективности фокусируется на том, насколько планы, функции, деятельность, а также организационная система и система управления контролируемого органа или организации соответствует принципам экономности, эффективности и результативности.

II. Независимость

Принцип 5

Правовое регулирование, необходимое для обеспечения существования, полномочий и независимости КСО

Существование, полномочия и независимость КСО должны быть установлены в конституционно-правовых нормах или принципах, имеющих конституционно-правовое значение, детали могут быть изложены в иных законодательных актах.

Это подразумевает юридическую защиту от внешнего вмешательства со стороны контролируемых органов и организаций, региональных органов государственной власти, муниципальных органов, а также со стороны других органов центральной власти в вопросы, связанные с функциональной, финансовой и организационной независимостью КСО, а также с личной независимостью их членов, как это описано в принципах, приведенных ниже.

Независимость – основа авторитета КСО.

Принцип 6

Независимость руководителей и членов (руководящих коллегиальных органов) КСО, включая защиту срока исполнения полномочий и правовую защиту

Условия и процедуры назначения, переназначения, оформления трудовых отношений, досрочного прекращения полномочий и ухода на пенсию руководителей КСО и их членов (руководящих коллегиальных органов) должны регулироваться законодательством так, чтобы обеспечить их независимость от правительства и других органов и организаций.

Руководители и члены КСО должны:

– назначаться на достаточно продолжительные и фиксированные сроки; и

– быть юридически защищены от ответственности за действия, совершенные в настоящем или в прошлом, в связи с надлежащим исполнением ими всех своих обязанностей.

Работники КСО, осуществляющие контрольные полномочия, не должны подвергаться влиянию со стороны контролируемых органов и организаций или третьих лиц или не должны зависеть от них.

Принцип 7

Достаточно широкие полномочия и полная самостоятельность – в отношении целей, вопросов, концепции, времени и методов контроля (аудита) – при осуществлении КСО своих функций

Все публичные денежные средства и финансовые операции с ними должны контролироваться КСО.

В соответствии с законодательством КСО должны иметь право по контролю на региональном и/или муниципальном уровне за:

- использованием государственных денежных средств, ресурсов, товаров или активов их получателями или бенефициарами вне зависимости от их правовой природы;
- сбором доходов, причитающихся государству или государственным органам и организациям;
- соответствием законодательству и достоверностью отчетности правительства или государственных органов и организаций;
- качеством финансового управления и отчетности;
- экономностью, эффективностью и результативностью деятельности правительства и государственных органов и организаций;
- использованием фондов, израсходованных органами государственной власти на государственные закупки и проведение общественных работ;
- использованием государственных денежных средств, ресурсов, товаров или активов предприятиями, чье правовое положение регулируется гражданским правом, с существенным участием государственных или муниципальных властей, особенно если такие предприятия находятся под прямым или косвенным контролем или значительным влиянием государственных или муниципальных властей;
- использованием получателями или бенефициарами вне зависимости от их правовой природы субсидий, предоставленных из государственных средств, (в отдельных случаях, если размер субсидии особенно велик либо сам по себе, либо по отношению к собственным доходам и капиталу получателя субсидии, контроль, если это требуется, может охватывать все финансовое управление получателя субсидии).

Если только законодательство особо не требует этого, КСО не контролируют или не оценивают политики правительства или государственных органов, но ограничиваются контролем за реализацией такой политики. Это не должно препятствовать проведению консультаций

между КСО и контролируемыми органами и организациями по результатам проведенных контрольных мероприятий и о наилучших путях реализации корректирующих действий.

Хотя КСО соблюдают применимые к ним законы, принятые органами законодательной власти, КСО должны быть свободны от вмешательства в свою деятельность со стороны законодательных органов (даже когда они действуют по поручению парламента), правительства или других органов и организаций при:

- выборе целей и вопросов контрольных мероприятий; однако, КСО могут учитывать, исключительно на основании собственного решения, просьбы парламента или правительства по проведению конкретных контрольных мероприятий или расследований;
- планировании контрольных мероприятий, составлении их рабочих программ, выборе времени проведения контрольных мероприятий, проведении контрольных мероприятий, подготовке отчетов по результатам контрольных мероприятий и при отслеживании мер, принятых по результатам контрольных мероприятий;
- организации работы КСО и управлении их сотрудниками;
- принуждению к исполнению решений КСО, если применение санкций является частью их полномочий.

По своей инициативе или в тех случаях, когда это предписано законодательством, КСО могут делиться своими профессиональными знаниями с парламентом, правительством и иными органами управления в форме экспертных заключений, включая заключения на проекты законов, нормативные правовые акты финансового характера и крупные проекты.

Такие экспертные заключения, согласия или консультации не должны считаться согласием или несогласием КСО на принятие политических решений и не являются действиями, в результате которых может возникнуть конфликт интересов при осуществлении контроля за реализацией данных решений, а также не должны трактоваться в дальнейшем, как создавшие такой конфликт интересов.

Нормативные правовые акты, регулирующие процедуры учета в государственном секторе, принимаются только после получения согласия или после проведения консультаций с КСО, как это предусмотрено национальным законодательством.

Принцип 8

Неограниченный доступ к документам, записям, электронным данным и иной информации

КСО должны обладать адекватными правами на получение своевременного, неограниченного, прямого и бесплатного доступа ко всем документам, записям и иной информации, получение которой они считают необходимым для выполнения своих полномочий. Такие права включают

право на письменные и устные запросы, получение электронных данных и получение доступа в помещения контролируемого органа или организации.

Принцип 9

Информирование

КСО имеют право принимать решение о содержании отчетов по результатам контрольных мероприятий. В частности, они должны иметь право по своему усмотрению делать в отчетах выводы и рекомендации с учетом рассмотренного надлежащим образом мнения контролируемого органа или организации. Законодательство устанавливает минимальные требования к отчетам по результатам контрольных мероприятий и, там где это уместно, определяет специальные вопросы, по которым должно быть высказано формальное аудиторское мнение или подтверждение.

КСО не должны быть ограничены в праве на предоставление информации о результатах своей контрольной деятельности. Они должны самостоятельно решать о времени выпуска своих отчетов за исключением тех случаев, когда такие сроки определены законом. Они должны отчитываться хотя бы один раз в год о результатах своей деятельности и делать такие отчеты доступными публике.

Если это не противоречит законодательству, КСО могут свободно публиковать и распространять свои отчеты после того, как они были официально представлены или направлены в соответствующий орган власти.

При публикации и распространении отчетов КСО должны, при необходимости, принимать во внимание наличие в них информации, содержащей коммерческую тайну, или другой информации, свободное распространение которой ограничено в соответствии с требованиями законодательства.

Отчеты должны объективно и ясно рассказывать о фактах и их оценке и ограничиваться изложением наиболее значимых результатов. Язык отчетов должен быть точным и общедоступным.

Принцип 10

Существование эффективных механизмов по отслеживанию мер, принятых на основании рекомендаций КСО

КСО направляют свои отчеты органу законодательной власти или иному соответствующему органу, органу управления контролируемого органа или организации и другим адресатам, как это установлено законодательством, для ознакомления и принятия корректирующих действий в соответствии с конкретными рекомендациями. Контролируемый орган или организация должны предоставить свои комментарии в отношении выводов и рекомендаций в разумный период времени и должны сообщить КСО надлежащим образом о принятых мерах.

КСО обладают внутренними процедурами по отслеживанию мер, принятых на основании их рекомендаций, для обеспечения надлежащего и своевременного принятия таких мер контролируемым органом или организацией на основании как выводов, так и рекомендаций КСО, а также выводов и рекомендаций, сделанных парламентом или органом управления контролируемого органа или организации.

КСО могут направлять отчеты о мерах, принятых на основании рекомендаций КСО, в парламент или в орган управления контролируемого органа или организации, в зависимости от обстоятельств, для рассмотрения и принятия решений.

Принцип 11

Наличие достаточных человеческих, материальных и финансовых ресурсов

Законодательный орган отвечает за то, чтобы КСО обладали необходимыми и разумными человеческими, материальными и финансовыми ресурсами для выполнения своих полномочий. Это включает в себя, в частности, возможность принимать на работу сотрудников, с квалификацией выше среднего, предоставлять им регулярное обучение и повышение квалификации, а также адекватно оплачивать их труд, исходя из их функций и ответственности. Исполнительная власть не должна контролировать или управлять доступом к таким ресурсам.

КСО имеют право напрямую обращаться в законодательный орган, если предоставленные им ресурсы недостаточны, для выполнения ими своих задач.

Если у сотрудников КСО отсутствуют особые навыки, КСО могут при необходимости привлекать внешних экспертов.

Принцип 12

Финансовая и административная самостоятельность

КСО самостоятельно управляют собственным бюджетом и распределяют его соответствующим образом. Они самостоятельно управляют своими человеческими ресурсами и самостоятельно определяют свою внутреннюю организацию и процедуры.

Если иное четко не оговорено в законе, любой контроль (аудит) за счетами КСО должен проводиться только парламентом.

III. Общие принципы

Принцип 13

Стандарты и контроль качества

Деятельность КСО должна отвечать необходимым профессиональным стандартам. Для этого КСО должны создать необходимые механизмы контроля качества.

В то же время, адаптивность и инновационные подходы КСО должны сами становиться стандартом для других.

Это требование должно также распространяться на их этический кодекс, требующий от руководства и всех сотрудников КСО моральной целостности, авторитета, соблюдения конфиденциальности, беспристрастности и нейтральности.

КСО и их сотрудники должны своими действиями подавать пример доверия, честности и целостности. Это требование распространяется и на обращение со средствами КСО.

КСО должны участвовать в добровольной самостоятельной оценке своей работы или в процедуре оценки со стороны независимых лиц.

Принцип 14

Предотвращение конфликтов интересов

КСО не должны участвовать в управлении или производить впечатление участия в управлении контролируруемыми органами и организациями.

КСО должны обеспечить, чтобы их сотрудники не имели слишком близких отношений с органами и организациями, которые они контролируют, для того, чтобы они оставались и выглядели объективными. Это требование включает отсутствие у них прямой или косвенной финансовой или иной заинтересованности в деятельности контролируемых органов и организаций.

Принцип 15

Обмен знаниями и опытом

КСО должны участвовать в обмене знаниями, опытом и идеями на национальном, международном и наднациональном уровне, для расширения своих навыков, повышения качества и гармонизации стандартов, чтобы оптимизировать выполнение своих задач.