

Лимская декларация руководящих принципов контроля

ISSAI 1

Международные стандарты для высших органов финансового контроля (ISSAI) изданы Международной организацией высших органов финансового контроля (INTOSAI). Дополнительная информация доступна на сайте: www.issai.org
INTOSAI

Лимская декларация руководящих принципов контроля

Комитет INTOSAI по профессиональным стандартам
Секретариат Комитета INTOSAI по профессиональным стандартам
Национальное аудиторское управление * Подразделение государственного аудита 4 * Почтовый ящик 9009 * 1022 Копенгаген * Дания
(Rigsrevisionen. Landgreven 4. P.O. Box 9009. 1022 Copenhagen K. Denmark)
Тел.: + 45 3392 8400 * Факс: +45 3311 0415 * Эл.
почта: info@rigsrevisionen.dk
INTOSAI

Совместный опыт – выгода для всех
Генеральный секретариат INTOSAI - RECHNUNGSHOF
(Суд счетов, Австрия)
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2
Вена
Австрия
Тел.: ++43 (1) 711 71 * Факс: ++43 (1) 718 09 69
Эл. почта: intosai@rechnungshof.gv.at
Адрес сайта: <http://www.intosai.org>

Содержание

Введение

I. Общие положения

II. Независимость

III. Взаимоотношения с парламентом, правительством и административными органами

IV. Права высшего органа финансового контроля

V. Методы контроля, штат служащих, международный обмен опытом

VI. Отчетность

VII. Контрольные полномочия высшего органа финансового контроля

Введение

Когда, более чем два десятилетия назад, в октябре 1977 года на IX Конгрессе Международной организации высших органов финансового контроля в Лиме (Перу) Лимская декларация руководящих принципов контроля (далее – Лимская декларация) была принята делегатами на основании единодушного одобрения, была большая надежда, но не было уверенности, что она достигнет успеха в международном масштабе.

Опыт применения Лимской декларации с тех пор превзошел даже самые смелые ожидания и показал ее несомненное влияние на развитие государственного аудита в рамках каждой отдельной страны. Лимская декларация одинаково существенна для всех высших органов финансового контроля, объединенных в INTOSAI, независимо от их региональной принадлежности, уровня развития, положения в системе государственного управления или организационной структуры.

Успех Лимской декларации, прежде всего, заключается в том, что она содержит полный перечень всех задач и аспектов, связанных с государственным аудитом, при этом оставаясь в высшей степени существенной и лаконичной, что делает ее простой в использовании, а ее ясный язык изложения гарантирует, что внимание не будет смещено с главных вопросов.

Главная цель Лимской декларации состоит в том, чтобы призвать к независимому государственному аудиту. ВОФК, которые не могут выполнить это требование, не соответствуют стандарту. Поэтому не удивительно, что проблема независимости ВОФК по-прежнему остается часто обсуждаемой в рамках сообщества INTOSAI. Однако требования Лимской декларации не удовлетворяются лишь достижением независимости ВОФК; эта независимость также должна быть закреплена в законодательстве. Для этого должны существовать хорошо функционирующие институты правового обеспечения, которые можно найти лишь в демократическом государстве, основанном на верховенстве закона.

Таким образом, верховенство закона и демократия – ключевые предпосылки для действительно независимого государственного аудита и краеугольный камень, на котором основана Лимская декларация. Предписания, содержащиеся в Лимской декларации, являются незыблемыми и важнейшими ценностями, которые сохранили свою актуальность с тех пор, как были впервые приняты. Тот факт, что было решено переиздать декларацию более чем 20 лет спустя, действительно, свидетельствует об ее качестве и дальновидности авторов.

Мы выражаем нашу благодарность Международному журналу о

государственном аудите за их усилия в публикации новой редакции Лимской декларации, понимая большую важность этого фундаментального документа, который совершенно справедливо считается Великой хартией вольностей государственного аудита. Сейчас мы знаем, что Лимская декларация будет распространяться и в будущем. Соответствие ее высоким стандартам все еще остается целью для всех нас.

Вена, конец 1998 года
Доктор Франц Фидлер
Генеральный секретарь INTOSAI

Лимская декларация руководящих принципов контроля Преамбула

На IX Конгрессе Международной организации высших органов финансового контроля (INTOSAI) в Лиме было решено опубликовать и распространить документ под названием «Лимская декларация руководящих принципов контроля», так как:

упорядоченное и эффективное использование государственных средств является одной из важнейших предпосылок для надлежащего управления государственными финансами и эффективности принимаемых решений ответственных органов власти;

для достижения этой цели необходимо, чтобы каждая страна имела высший орган финансового контроля, независимость которого гарантируется законом;

такие институты становятся все более необходимыми, поскольку государство расширило свою деятельность в социальный и экономический сектор и, следовательно, действует за пределами традиционных финансовых рамок;

конкретные цели аудита, а именно надлежащее и эффективное использование государственных средств, развитие эффективного финансового управления, надлежащее исполнение административной деятельности, а также информирование органов государственной власти и общественности путем публикации объективных отчетов, необходимы для стабильности и развития государств в соответствии с задачами Организации Объединенных Наций;

на предыдущих конгрессах INTOSAI, на пленарных заседаниях были приняты резолюции, распространение которых было одобрено всеми государствами-членами.

I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Цель контроля

Содержание и организация контроля являются обязательными элементами управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом. Контроль - не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является своевременное выявление отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, продуктивности, результативности и экономичности в управлении финансами, с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем.

Статья 2. Предварительный и последующий контроль

1. Предварительный контроль представляет собой проверку до осуществления административной и финансовой деятельности. Последующий контроль – контроль после осуществления административной и финансовой деятельности.

2. Эффективный предварительный контроль необходим для надежного управления общественными средствами, вверенными государству. Он может быть проведен высшим органом финансового контроля или другими контрольными организациями.

3. Предварительный контроль, проводимый высшим органом финансового контроля, имеет преимущество, так как способен предотвратить материальный ущерб до того, как он произошел. Однако его недостатком является перегрузка в работе высшего органа финансового контроля и размытость юридической ответственности. Последующий контроль, осуществляемый высшим органом финансового контроля, уделяет больше внимание ответственности подотчетных; может приводить к компенсации причиненного ущерба и предотвращению повторных нарушений.

4. Полномочие осуществлять предварительный контроль определяется правовым положением, условиями работы и требованиями к органу финансового контроля в каждой отдельной стране. Осуществление последующего контроля – прямая обязанность высшего органа финансового контроля, независимо от того занимается он предварительным контролем или нет.

Статья 3. Внутренний и внешний контроль

1. Внутренние контрольные службы создаются внутри отдельных ведомств и организаций государства, в то время как службы внешнего контроля не являются частью организационной структуры проверяемых организаций. Высший орган финансового контроля является органом внешнего контроля.

2. Внутренняя контрольная служба обязательно должна подчиняться руководителю организации, внутри которой она создана. Она должна быть по возможности функционально и организационно независима внутри соответствующей организационной структуры.

3. В качестве внешней контрольной службы высший орган финансового контроля должен проверять эффективность внутренней контрольной службы. Если внутренняя контрольная служба признана эффективной, необходимо предпринимать шаги, с тем чтобы, не ущемляя право высшего органа финансового контроля, проводить всеохватывающую проверку, обеспечивать необходимое разделение задач и сотрудничество между высшим органом финансового контроля и внутренней контрольной службой.

Статья 4. Аудит законности, аудит правильности и аудит эффективности

1. Традиционной задачей высшего органа финансового контроля является аудит законности и аудит правильности управления финансами и ведения бухгалтерского учета.

2. В дополнение к этим видам аудита, важность которых неоспорима, имеется также иной равнозначный вид аудита – аудит эффективности, который направлен на проверку эффективности, экономичности и результативности государственного управления. Аудит эффективности включает не только проверку конкретных финансовых операций, но и деятельности государственных органов власти, в том числе их организационной и административной систем.

3. Цели контрольной работы высшего органа финансового контроля - законность, правильность, экономичность, эффективность и результативность управления финансами – в основном одинаково важны. Каждый высший орган финансового контроля определяет для себя приоритетность указанных целей.

II. НЕЗАВИСИМОСТЬ

Статья 5. Независимость высших органов финансового контроля

1. Высшие органы финансового контроля могут выполнять возложенные на них задачи объективно и эффективно, только если они независимы от проверяемых ими организаций и защищены от постороннего влияния.
2. Государственные органы не могут быть абсолютно независимы, так как они являются частью государства в целом, но в то же время высший орган финансового контроля должен иметь функциональную и организационную независимость, необходимую для выполнения возложенных на него задач.
3. Учреждение высшего органа финансового контроля и необходимая степень его независимости должны быть заложены в конституции, детали могут быть установлены соответствующим законодательством. В частности, Верховный суд должен гарантировать соответствующую юридическую защиту от любого вмешательства в независимость и контрольные полномочия высшего органа финансового контроля.

Статья 6. Независимость членов и служащих высшего органа финансового контроля

1. Независимость высшего органа финансового контроля неразрывно связана с независимостью его членов. Членами считаются лица, которые принимают решения в высшем органе финансового контроля и ответственны за эти решения перед третьей стороной, то есть - это члены руководящих коллегиальных органов или руководители единоначально управляемых высших органов финансового контроля.
2. Независимость членов высшего органа финансового контроля также должна быть гарантирована конституцией. В частности, процедура их отзыва, которая также должна определяться конституцией, не должна наносить ущерб их независимости. Порядок назначения и освобождения от занимаемой должности членов высшего органа финансового контроля зависит от конституционной структуры каждой страны.
3. В своей профессиональной карьере члены высшего органа финансового контроля не должны подвергаться влиянию проверяемых организаций и зависеть от них.

Статья 7. Финансовая независимость высших органов финансового контроля

1. Высший орган финансового контроля должен быть обеспечен финансовыми средствами, необходимыми для выполнения возложенных на него задач.
2. Высший орган финансового контроля должен иметь право обращаться с просьбой о выделении необходимых финансовых средств непосредственно в государственный орган, принимающий решение по национальному бюджету.
3. Высший орган финансового контроля должен иметь право использовать в пределах своих полномочий денежные средства, выделенные для него отдельной строкой бюджета.

III. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ С ПАРЛАМЕНТОМ, ПРАВИТЕЛЬСТВОМ И АДМИНИСТРАТИВНЫМИ ОРГАНАМИ

Статья 8. Взаимоотношения с парламентом

Независимость высшего органа финансового контроля, гарантированная конституцией и законом, позволяет ему работать с высокой степенью инициативы и автономии даже в том случае, когда он выступает представителем парламента и проводит проверки по указаниям парламента. Положения о взаимоотношении между высшим органом финансового контроля и парламентом должны быть определены национальной конституцией в соответствии с условиями и требованиями каждой страны.

Статья 9. Взаимоотношения с правительством и административными органами

Высший орган финансового контроля проверяет деятельность правительства, его административных органов и любых других подчиненных ему организаций. Однако это вовсе не означает, что правительство подчиняется высшему органу финансового контроля. В частности, правительство целиком и полностью отвечает за свои действия и ошибки и не может освобождать себя от ответственности, ссылаясь на результаты, проверок и экспертные мнения высшего органа финансового контроля, за исключением случаев, когда указанные результаты принимаются в форме судебных решений.

IV. ПРАВА ВЫСШЕГО ОРГАНА ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Статья 10. Права расследования

1. Высший орган финансового контроля должен иметь доступ ко всем документам, относящимся к управлению финансами и должен обладать правом запрашивать устно или письменно у проверяемой организации любую информацию, которую он сочтет необходимой.
2. В каждом отдельном случае высший орган финансового контроля должен принимать решение о том, где целесообразнее проводить проверку, непосредственно по месту нахождения проверяемой организации или в самом высшем органе финансового контроля.
3. Сроки представления необходимой информации, запрошенных документов, включая финансовые отчеты, и справок в высший орган финансового контроля должны быть оговорены законом или в отдельных случаях самим высшим органом финансового контроля.

Статья 11. Выполнение требований высшего органа финансового контроля по результатам проведенных проверок

1. Проверяемые организации должны в оговоренные законом или высшим органом финансового контроля сроки высказать свое мнение о выводах по результатам проверки высшего органа финансового контроля и сообщить о принятых мерах.
2. В том случае, когда заключения высшего органа финансового контроля утверждаются не в форме судебного решения, а выявленные нарушения являются существенными, высший орган финансового контроля должен быть наделен правом обращаться в компетентные органы с требованием о принятии необходимых мер и привлечении к ответственности виновных.

Статья 12. Экспертное заключение и право давать консультацию

1. При необходимости высший орган финансового контроля может предоставить в распоряжение парламента и другие органы государственной власти свои профессиональные знания и опыт в форме экспертного заключения, включая замечания по проектам законов и другим нормативно-правовым актам, относящиеся к финансовым вопросам. Органы государственной власти должны нести полную ответственность за принятие или отклонение такого экспертного заключения; более того, эта дополнительная задача высшего органа финансового контроля не должна препятствовать будущим проверкам высшего органа финансового контроля и не должна влиять на эффективность проверки.

2. Нормативно-правовые акты по надлежащей и по возможности унифицированной процедуре бухгалтерского учета должны приниматься только по согласованию с высшим органом финансового контроля.

V. МЕТОДЫ КОНТРОЛЯ, ШТАТ СЛУЖАЩИХ, МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОБМЕН ОПЫТОМ

Статья 13. Методы и порядок контроля

1. Высший орган финансового контроля должен проводить проверки в соответствии с утвержденной им программой. Право государственных органов, имеющих соответствующие полномочия, в отдельных случаях ходатайствовать о проведении проверки остается в силе.

2. Проверка редко может быть всеобъемлющей, и высший орган финансового контроля, как правило, использует выборочный метод. Объекты проверки должны отбираться на основе определенной методики, и их количество должно быть достаточным для того, чтобы стало возможным сделать вывод о качестве и правильности управления финансами.

3. Методы контроля следует совершенствовать, опираясь на достижения научно-технического прогресса в сфере управления финансами.

4. В помощь аудиторам необходимо готовить руководства по проведению аудита.

Статья 14. Штат служащих

1. Члены и служащие высшего органа финансового контроля должны обладать квалификацией и моральными качествами, которые необходимы для успешного выполнения возложенных на них обязанностей.

2. При наборе персонала для высшего органа финансового контроля необходимо уделять должное внимание уровню профессиональных знаний, работоспособности (выше среднего) и опыту работы по специальности.

3. Особое внимание следует уделить дальнейшей теоретической и практической профессиональной подготовке всех членов и служащих высшего органа финансового контроля, как на внутриведомственных курсах и семинарах, так и в университетах, в том числе по международным программам. Повышение квалификации должно поощряться всеми возможными финансовыми и организационными средствами. Повышение квалификации персонала должно выходить за рамки традиционных знаний

юриспруденции, экономики и бухгалтерского учета и включать иные методы управления экономикой, в том числе электронную обработку данных.

4. Для обеспечения подбора кадров высокой квалификации уровень их денежного вознаграждения должен соответствовать тем специфическим требованиям, которые к ним предъявляются по роду их деятельности.

5. В отдельных случаях, когда штат служащих высшего органа финансового контроля не располагает необходимыми для проведения проверки профессиональными знаниями, целесообразно привлекать к таким проверкам экспертов со стороны.

Статья 15. Международный обмен опытом

1. Международный обмен идеями и опытом в рамках Международной организации высших органов финансового контроля является эффективным средством помощи высшему органу финансового контроля в выполнении возложенных на него задач.

2. Эта цель до сих пор достигалась путем проведения конгрессов, семинаров, организуемых совместно с ООН и другими организациями, совещаний региональных рабочих групп и изданием специализированного журнала.

3. Желательно расширять и развивать эту деятельность. Особенно важно совершенствовать унифицированную терминологию государственного финансового контроля на базе сравнительного правоведения.

VI. ОТЧЕТНОСТЬ

Статья 16. Отчетность перед парламентом и перед широкой общественностью

1. В конституции должны быть закреплены возможность и обязанность ежегодного сообщения о результатах деятельности высшего органа финансового контроля парламенту или другому компетентному государственному органу. Этот доклад должен быть опубликован. Это обеспечит информирование широкой общественности и вызовет обсуждение и, таким образом, создаст более благоприятный климат для реализации выводов и рекомендаций высшего органа финансового контроля.

2. Высший орган финансового контроля должен быть также уполномочен направлять свои отчеты в парламент по особенно важным делам по мере их завершения, не дожидаясь сроков представления годовых отчетов.

3. Годовой отчет должен отображать всю деятельность высшего органа

финансового контроля. В случае наличия требований к защите информации, содержащейся в годовом отчете, высший орган финансового контроля должен внимательно взвесить, что важнее – исполнение этих требований или предание фактов гласности.

Статья 17. Порядок представления отчета

1. Отчет должен отображать факты, их объективную и четкую оценку, а также ограничиваться изложением наиболее значимых результатов работы. Язык отчета должен быть точным и простым для понимания.
2. Должное внимание должно быть уделено изложению мнения проверяемой организации о выводах высшего органа финансового контроля по итогам проверки.

VII. КОНТРОЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ВЫСШЕГО ОРГАНА ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Статья 18. Конституционная основа контрольных полномочий, контроль над управлением государственным финансами

1. Основные контрольные полномочия высшего органа финансового контроля должны быть закреплены в конституции, детали могут быть установлены другими законами.
2. Конкретные положения о контрольных полномочиях высшего органа финансового контроля должны определяться в зависимости от условий и потребностей каждой страны.
3. Все управление государственным финансами независимо от того, отражены они в общем государственном бюджете или нет, должно быть объектом контроля высшего органа финансового контроля. Управление теми частями государственных финансов, которые исключены из государственного бюджета, не должно выводиться из-под контроля высшего органа финансового контроля.
4. Путем проведения проверок высший орган финансового контроля должен стремиться к установлению четко определенной бюджетной классификации и как можно более простой и ясной системы учета и отчетности в использовании государственных средств.

Статья 19. Контроль государственных органов и государственных организаций, находящихся за границей

По общему принципу государственные органы и государственные организации, созданные за границей, должны контролироваться высшим органом финансового контроля. Во время их проверки должно быть уделено внимание соблюдению тех ограничений, которые установлены международным правом. Однако в тех случаях, когда доказана необходимость сокращения таких ограничений, могут быть внесены соответствующие изменения в международно-правовые документы.

Статья 20. Налоговый аудит

1. Высший орган финансового контроля должен быть наделен самыми широкими полномочиями по проверке уплаты налогов, включая изучение личных досье по уплате налогов.
2. Контроль уплаты налогов в первую очередь связан с проверкой ее законности и правильности. Однако, проверяя соблюдение закона о налогах, высший орган финансового контроля должен также изучить саму систему налогообложения и ее эффективность, а также исполнение плана поступления доходов и, если это необходимо, должен внести предложения по совершенствованию соответствующего законодательства.

Статья 21. Государственные контракты и работы (услуги) для обеспечения государственных нужд

1. Значительные средства, расходуемые государством на государственные контракты и работы (услуги) для обеспечения государственных нужд, объясняют особую тщательность проверки использования этих средств.
2. Проведение тендеров является самым подходящим способом получения наиболее выгодных предложений по стоимости и качеству. В тех случаях, когда не был объявлен тендер на получение заказа, высший орган финансового контроля должен установить соответствующие причины.
3. При проведении проверки работ (услуг) для обеспечения государственных нужд высший орган финансового контроля должен содействовать установлению необходимых нормативов для осуществления руководства такими работами (услугами).
4. Проверка работ (услуг) для обеспечения государственных нужд должна включать не только анализ правильности платежей, но и изучение эффективности управления строительными работами, в том числе их качеством.

Статья 22. Проверка расходов на технические средства электронной обработки данных

Значительный уровень расходов на технические средства электронной обработки данных также требует надлежащего контроля. Проверки должны носить системный характер, при этом затрагивать такие вопросы, как планирование испрашиваемых средств, экономное использование технических средств, использование контингента специалистов необходимой квалификации, подобранных предпочтительно из состава служащих проверяемой организации, предотвращение неправильного использования технических средств, полезность получаемой информации.

Статья 23. Коммерческие организации с государственным участием

1. Расширение экономической деятельности государства часто происходит в форме создания организаций на основе частного права. Эти организации должны быть объектом контроля высшего органа финансового контроля, если государство принимает в них существенное участие, особенно когда имеет место преобладающее участие, или государство оказывает доминирующее влияние на их деятельность.

2. В коммерческих организациях с государственным участием целесообразно осуществлять последующий контроль, а также следует изучать вопросы экономичности, результативности и эффективности.

3. Отчеты о проверке организаций с государственным участием, направленные в парламент и публикуемые в печати, должны быть составлены с учетом требований к защите производственной и коммерческой тайны.

Статья 24. Контроль организаций, субсидируемых государством

1. Высший орган финансового контроля должен быть уполномочен проверять использование субсидий, предоставляемых государством.

2. Если того требует цель проверки, особенно в тех случаях, когда субсидии в абсолютных значениях или относительно величины дохода или капитала субсидируемой организации особенно высоки, проверка может охватывать все вопросы управления финансами в этой организации.

3. В случае обнаружения неправильного использования субсидий следует требовать возмещения потерь.

Статья 25. Контроль международных и наднациональных организаций

1. Международные и наднациональные организации, расходы которых покрываются за счет взносов стран-членов, должны быть предметом внешней независимой проверки, подобно той, что проводится в отдельных странах.
2. Хотя такие проверки должны проводиться с учетом структуры и задач соответствующей организации, они осуществляются по тем же направлениям, как и в случае ревизий на высоком уровне в странах - членах этих организаций.
3. Для того, чтобы обеспечить независимость таких проверок, члены внешней контрольной комиссии должны быть назначены, главным образом, из высших органов финансового контроля.

**Секретариат Комитета ИНТОСАИ по профессиональным стандартам
Национальное контрольно-ревизионное управление Дании (ВОФК
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