

Лимская декларация руководящих принципов контроля
Принята IX
Конгрессом Международной организации высших органов
финансового контроля (ИНТОСАИ)
в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 году

I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Цель контроля

Организация контроля является обязательным элементом 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 вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов, законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях, привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем.

Статья 2. Предварительный контроль и контроль по факту

1. Предварительный контроль представляет собой проверку до осуществления административных и финансовых действий. Все остальные виды контроля являются контролем по факту.
2. Эффективный предварительный контроль является неотъемлемой частью надежной системы управления доверенными денежными и материальными средствами. Он может быть проведен высшим контрольным органом или другими контрольными организациями.
3. Предварительная проверка, проводимая высшим контрольным органом, имеет то преимущество, что позволяет предотвратить возможные нарушения до того, как они произошли. Однако ее недостатки являются перегрузка в работе высшего контрольного органа и неопределенность в отношении ответственности перед законом. Проверка по факту, проведенная высшим контрольным органом, приводит к привлечению виновных к ответственности,

компенсации причиненного ущерба, предотвращению нарушений в будущем.

4. Проводит ли высший контрольный орган предварительную проверку или нет, зависит от законодательства, условий и требований к органам контроля в отдельной стране. Проведение же ревизий по факту является прямой обязанностью высшего контрольного органа, независимо от того занимается он предварительной ревизией или нет

Статья 3. Внутренний и внешний контроль

1. Внутренние контрольные службы создаются внутри отдельных ведомств и организаций, в то время как внешние ревизионные службы не являются частью организационной структуры проверяемых организаций. Высший контрольный орган является внешним ревизионным органом.

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

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

Статья 4. Формальный контроль и контроль исполнения

1. Традиционной задачей высшего контрольного органа является проверка законности и правильности распределения финансовых средств и ведения бухгалтерских счетов.

2. В дополнение к этому виду контроля, важность которого неоспорима, имеется также другой вид контроля, который направлен на проверку того, насколько эффективно и экономно расходуются государственные средства. Такой контроль включает не только специфические аспекты управления, но и всю управленческую

деятельность, в том числе организационную и административную системы.

3. Цели контрольной работы высшего контрольного органа - законность, правильность, эффективность и экономичность управления денежными и материальными средствами - в основном одинаково важны. Делом высшего контрольного органа является определение относительной важности той или другой из них.

II. НЕЗАВИСИМОСТЬ

Статья 5. Независимость высших контрольных органов

1. Высшие контрольные органы могут выполнять возложенные на них задачи объективно и эффективно только в том случае, когда они независимы от проверяемых ими организаций и защищены от постороннего влияния.

2. Хотя государственные органы не могут быть абсолютно независимы, так как они являются частью государства в целом, высший контрольный орган должен иметь функциональную и организационную независимость, необходимую для выполнения возложенных на него задач.

3. Учреждение высшего контрольного органа и необходимая степень его независимости должны быть заложены в Конституции, детали могут быть установлены соответствующим законом. В частности, соответствующая юридическая защита верховного суда должна быть гарантирована против любого вмешательства, подрывающего независимость и контрольные полномочия высшего контрольного органа.

Статья 6. Независимость членов и сотрудников высшего контрольного органа

1. Независимость высшего контрольного органа неразрывно связана с независимостью его членов. Членами считаются лица, которые принимают решения за высший контрольный орган и ответственны за эти решения перед третьей стороной, т.е. - это члены руководящих коллегиальных органов или руководители единоначально управляемых высших контрольных органов.

2. Независимость членов высшего контрольного органа 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 контрольного органа зависит от конституционной структуры данной страны.

3. В отношении продвижения по службе ревизоры высшего контрольного органа не могут быть подвержены влиянию проверяемых организаций не могут быть зависимы от таких организаций.

Статья 7. Финансовая независимость высших контрольных органов

1. Высший контрольный орган должен быть обеспечен финансовыми средствами, необходимыми для выполнения возложенных на него задач.

2. Высший контрольный орган должен иметь право обращаться с просьбой о выделении необходимых финансовых средств непосредственно в государственный орган, принимающий решение по национальному бюджету.

3. Высший контрольный орган должен иметь право использовать в пределах своих полномочий денежные средства, выделенные для него отдельной строкой бюджета.

III. ОТНОШЕНИЯ С ПАРЛАМЕНТОМ, ПРАВИТЕЛЬСТВОМ И АДМИНИСТРАЦИЕЙ

Статья 8. Взаимоотношения с парламентом

Независимость высшего контрольного органа, 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 последнего. Положения о взаимоотношении между высшим контрольным органом и парламентом должны быть определены национальной Конституцией в соответствии с условиями и требованиями данной страны.

Статья 9. Взаимоотношения с правительством и администрацией

Высший контрольный орган проверяет деятельность правительства, его административного руководства и любого другого подчиненного ему органа. Однако это вовсе не означает, что правительство подчиняется высшему контрольному органу. В частности, правительство целиком и полностью отвечает за свои действия и ошибки и не может освобождать себя от ответственности, ссылаясь на проведенные проверки и мнения экспертов высшего контрольного органа, если такое экспертное мнение не было представлено в качестве юридически обоснованного и выполнимого заключения.

IV. ПРАВА ВЫСШЕГО КОНТРОЛЬНОГО ОРГАНА

Статья 10. Права расследования

1. Высший контрольный орган должен иметь доступ ко всем документам, относящимся к управлению финансовыми и материальными средствами и должен обладать правом запрашивать устно или письменно у проверяемой организации любую информацию, которую он сочтет необходимой.

2. Высший контрольный орган должен принимать решения о том, где целесообразнее проводить отдельные проверки, непосредственно по месту нахождения проверяемой организации или в самом высшем контрольном органе.

3. Сроки представления необходимой информации или запрошенных документов и других справок, включая счета, в высший контрольный орган должны быть оговорены в отдельных случаях, или законом, или самим высшим контрольным органом.

Статья 11. Выполнение выводов высшего контрольного органа

1. Проверяемые организации должны комментировать выводы высшего контрольного органа в сроки, установленные, как правило, законом или самим высшим контрольным органом, отметив при этом меры, принятые по результатам проверки.

2. В том случае, когда выводы высшего контрольного органа не представляются в форме легально обоснованных и выполнимых заключений, высший контрольный орган должен быть наделен

правом обращаться в компетентные органы с требованием о принятии необходимых мер и привлечении к ответственности виновных.

Статья 12. Экспертное заключение и другие права сотрудничества

1. В важных случаях высший контрольный орган может предоставить в распоряжение парламента и администрации свои профессиональные знания и опыт в форме экспертного заключения, включая замечания по проектам законов и других постановлений, относящихся к финансовым вопросам. Административное руководство должно нести полную ответственность за принятие или отклонение такого экспертного заключения; более того, эта дополнительная задача высшего контрольного органа не может предполагать получения от него дальнейших выводов и не может влиять на эффективность проверки.

2. С другой стороны, постановления о приемлемой и по возможности унифицированной процедуре финансовой отчетности должны приниматься только по согласованию с высшим контрольным органом.

V. МЕТОДЫ КОНТРОЛЯ, ПЕРСОНАЛ КОНТРОЛЕРОВ. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОБМЕН ОПЫТОМ

Статья 13. Методы и порядок контроля

1. Высший контрольный орган должен проводить проверки в соответствии с утвержденной им программой. Права определенных государственных органов ходатайствовать в отдельных случаях о проведении проверки остаются в силе.

2. Так как проверка редко может быть всеобъемлющей, высший контрольный орган, как правило, использует выборочный метод. Однако объекты проверки должны отбираться на основе определенной модели и их количество должно быть достаточно большим для того, чтобы стало возможным сделать вывод о качестве и правильности управления финансовыми и материальными средствами.

3. Методы контроля следует совершенствовать, опираясь на достижения научно-технического прогресса и техники управления.

4. В помощь контролерам необходимо готовить памятки и инструкции о проведении внутренних проверок.

Статья 14. Кадры контролеров

1. Члены и сотрудники высшего контрольного органа должны иметь квалификацию и честность, необходимые для того, чтобы успешно выполнять возложенные на них обязанности.

2. При наборе персонала для высшего контрольного органа необходимо должное внимание уделять уровню их теоретической подготовки, работоспособности и опыту работы по специальности.

3. Максимум внимания следует уделять дальнейшей теоретической и практической профессиональной подготовке всех членов и сотрудников высшего контрольного органа, как на внутриведомственных курсах и семинарах, так и в университетах и на международном уровне, и такая переподготовка кадров должна поощряться всеми возможными финансовыми и организационными средствами.

4. Для того, чтобы обеспечить подбор кадров высокой квалификации, уровень их зарплаты должен соответствовать тем специфическим требованиям, которые к ним предъявляются по роду их деятельности.

5. В случае, если сотрудники высшего контрольного органа не располагает необходимыми профессиональными знаниями для проведения отдельных проверок, к таким проверкам могут быть привлечены эксперты со стороны.

Статья 15. Международный обмен опытом

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

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

3. Желательно расширять и активизировать эту деятельность. Особенно важно развивать унифицированную технологию государственного финансового контроля на базе сравнительного законодательства.

VI. ОТЧЕТНОСТЬ

Статья 16. Отчетность перед парламентом и перед общественностью

1. Высший контрольный орган должен быть уполномочен Конституцией направлять ежегодно свой доклад об итогах и выводах по результатам проведенных им проверок непосредственно в парламент или другие компетентные государственные органы. Этот доклад должен быть опубликован. Это обеспечит обширную информацию и вызовет дискуссии и таким образом создаст более благоприятный климат для реализации выводов и рекомендаций высшего контрольного органа.

2. Высший контрольный орган 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 отражать всю деятельность высшего контрольного органа, только в случае наличия интереса в защите содержания доклада от разглашения, высший контрольный орган должен внимательно взвесить, что важнее - удовлетворение этого интереса или предание фактов гласности.

Статья 17. Метод отчета

1. Отчет должен содержать факты и объективную и четкую их оценку и ограничиваться изложением наиболее значимых результатов работы. Язык отчета должен быть точным и общедоступным.

2. Должное внимание должно быть уделено изложению мнения проверяемой организации о выводах высшего контрольного органа по итогам проверки.

VII. КОНТРОЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ВЫСШЕГО КОНТРОЛЬНОГО ОРГАНА

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

1. Основные контрольные полномочия высшего контрольного органа должны быть определены Конституцией; детали могут быть установлены законом.

2. Конкретные положения контрольных полномочий должны определяться в зависимости от условий и потребности соответствующих стран.

3. Все управление государственными финансами, независимо от того, отражены они в общем национальном бюджете или нет, должно быть объектом контроля высшего контрольного органа. Управление теми частями государственных финансов, которые исключены из национального бюджета, не должно выводиться из-под контроля высшего контрольного органа.

4. Путем проведения проверок высший контрольный орган должен стремиться к установлению четкой и ясной бюджетной классификации и как можно более простой и точной системы учета и отчетности в использовании государственных средств.

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

Как общий принцип, государственные органы и другие организации, созданные за границей, должны контролироваться высшим контрольным органом. Во время проверки таких организаций должное внимание должно быть уделено соблюдению тех ограничений, которые установлены международным правом. Однако в тех случаях, когда на основе фактического материала доказана необходимость сокращения таких ограничений, могут быть внесены соответствующие изменения в международно-правовые документы.

Статья 20. Контроль за уплатой налогов

1. Высший контрольный орган должен быть уполномочен проверять уплату налогов до максимально возможной степени и в ходе проверки просматривать личные досье об уплате налогов.

2. Контроль уплаты налогов в основном связан с проверкой ее законности и правильности. Однако, проверяя соблюдение закона о

налогах, высший контрольный орган должен также изучать экономическую эффективность и организацию работы налоговых служб и исполнение плана поступления доходов и, если это необходимо, должен внести предложения по совершенствованию соответствующего законодательства.

Статья 21. Государственные контракты и государственные работы

1. Значительные средства, расходуемые государственными органами на контракты и общественные работы оправдывают особую тщательность проверки использования этих средств.

2. Публичное приглашение заявок на подряд для выполнения государственных контрактов является наиболее подходящим способом получения наиболее выгодного предложения по цене и качеству. В том случае, когда общественные заявки на подряд не приглашались, высший контрольный орган должен выяснить, по какой причине.

3. При проведении проверки общественных работ высший контрольный орган должен содействовать установлению подходящих стандартов для осуществления руководства такими работами

4. Проверка общественных работ должна включать не только анализ правильности платежей, но и изучение эффективности управления строительством и качеством строительных работ.

Статья 22. Проверка оборудования по электронной обработке данных

Уровень расходов на оборудование по электронной обработке данных требует также надлежащей проверки. Такие проверки должны носить системный характер, при этом особое внимание должно быть уделено планированию потребности, экономному использованию электронного оборудования, использованию контингента специалистов необходимой квалификации, подобранных предпочтительно из состава администрации проверяемой организации, предотвращению неправильного использования техники, полезность получаемой информации.

Статья 23. Промышленные и коммерческие предприятия с государственным участием

1. Расширение экономической деятельности правительств часто происходит в форме использования частных предприятий. Эти предприятия должны быть объектом контроля высшего контрольного органа, если правительство принимает существенное участие в них, особенно когда имеет место преобладающее участие, или оказывает доминирующее влияние на его деятельность.
2. Такие проверки целесообразно проводить по факту, а также следует изучать вопросы экономии и эффективности.
3. Отчеты о проверке таких предприятий, направленные в парламент и публикуемые в печати должны быть составлены с учетом требований о необходимости соблюдения производственных и торговых секретов.

Статья 24. Контроль организаций, субсидируемых государством

1. Высший контрольный орган должен быть уполномочен проверять использование субсидий, предоставляемых из государственных фондов.
2. Если того требует цель проверки, особенно в тех случаях, когда субсидии в абсолютных значениях или относительно величины дохода или капитала субсидируемого предприятия особенно высоки, проверка может охватывать все вопросы управления финансами на этом предприятии.
3. В случае обнаружения неправильного использования субсидий следует требовать возмещения потерь.

Статья 25. Контроль международных и многонациональных организаций

1. Международные и многонациональные организации, расходы которых покрываются за счет взносов стран-членов, требуют проведения внешней независимой проверки, подобных тем, которые проводятся 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 контрольных органов.

**XIX Конгресс (ИНТОСАИ), ноябрь 2007 года
г. Мехико, Мексиканские Соединенные Штаты**

Мексиканская декларация независимости

Преамбула

XIX Конгресса Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ):

Принимая во внимание, что законное и эффективное использование государственных средств представляет одну из важнейших предпосылок для должного обращения с государственными финансами и эффективности решений ответственных органов;

Принимая во внимание, что в Лимской декларации руководящих принципов контроля (далее - Лимская декларация) установлено, что высшие органы финансового контроля (ВОФК) могут выполнять свои задачи, только если они независимы от проверяемой организации, и защищены от внешнего влияния;

Принимая во внимание, что для достижения этой цели, в условиях здоровой демократии, каждая страна должна иметь ВОФК, независимость которого гарантируется законом;

Принимая во внимание то, что Лимская декларация признает, что государственные институты не могут быть абсолютно независимы, и что в ней далее признается, что ВОФК должны иметь функциональную и организационную независимость, необходимую для осуществления их мандата;

Принимая во внимание, что применяя принципы независимости, ВОФК могут достигнуть независимости различными средствами при помощи различных защитных мер;

Принимая во внимание, что практические положения, включенные в настоящий документ, служат для иллюстрации принципов и считаются идеальными для независимого ВОФК; признавая, что ни один из ВОФК в данный момент не выполняет всех из этих практических положений, и, следовательно, в сопроводительных руководствах представлены другие передовые методы достижения независимости,

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

Принять, опубликовать и распространить документ под названием «Мексиканская декларация независимости».

Общие положения

Высшие органы финансового контроля в целом признают восемь основных принципов, которые вытекают из Лимской декларации и решений, принятых на XVII Конгрессе ИНТОСАИ (в Сеуле, Корея), как важнейшие требования к должному аудиту государственного сектора.

Принцип 1

Существование соответствующих и эффективных конституциональных /уставных /юридических рамок и положения по применению этих рамок де- факто Необходимо законодательство, в котором бы подробно описывалась степень независимости ВОФК.

Принцип 2

Независимость глав и членов ВОФК (коллегиального типа), включая безопасность пребывания в должности и юридические иммунитеты при нормальном выполнении обязанностей. В действующем законодательстве определены условия для назначения, повторного назначения, трудоустройства, увольнения и ухода на пенсию главы ВОФК и членов, которые назначаются, повторно назначаются или увольняются посредством процесса, который гарантирует их независимость от исполнительной власти (см. Международные стандарты для ВОФК 11, Указания и рекомендуемые практики, связанные с независимостью ВОФК); получают назначения с достаточно длительными и фиксированными сроками, чтобы позволить им выполнять свои мандаты без опасения мер воздействия; и обладают иммунитетом перед любым преследованием за какое-либо действие, в прошлом или настоящем, которое вытекает из нормального выполнения их обязанностей, в зависимости от ситуации.

Принцип 3

Достаточно широкие полномочия и полное право принимать решения, при выполнении функций ВОФК

ВОФК должны быть уполномочены для проведения аудита: использования финансовых средств, ресурсов или государственного имущества получателями, вне зависимости от их юридической природы;

сбора доходов, являющихся долгом перед правительством или государственными учреждениями;

законности и соответствия требованиям счетов правительства или государственных учреждений;

качества финансового управления и отчетности; и экономности, эффективности и результативности действий правительства или государственных учреждений.

За исключением случаев, когда это специально требуется согласно законодательству, ВОФК не проводят аудит политики правительства или государственных учреждений, но ограничиваются аудитом воплощения политики.

Соблюдая законы, приведенные в действие Парламентом, ВОФК свободны от указаний или вмешательства со стороны законодательной или исполнительной власти:

в выборе вопросов аудита;
планировании, программировании, проведении, отчетности и продолжении своих аудитов;
организации и администрировании офисов;
выполнении своих решений, если применение санкций входит в их обязанность.

ВОФК никаким образом не должны быть задействованы или замечены в управлении организаций, аудит которых они проводят.

ВОФК должны гарантировать, что их персонал не устанавливает слишком тесных связей с учреждениями, аудит которых они проводят, таким образом, они остаются объективными.

ВОФК должны иметь полное право принятия решений при выполнении своих обязанностей, они должны сотрудничать с правительствами или государственными учреждениями, которые стремятся улучшить использование и управление государственными средствами.

ВОФК должны использовать соответствующие стандарты работы и аудита, а также этический кодекс, основанный на официальных документах ИНТОСАИ, Международной федерации бухгалтеров или других признанных органов, полномочных устанавливать стандарты.

ВОФК должны предоставлять ежегодные отчеты о результатах деятельности органам законодательной власти или другим государственным органам - согласно требованиям Конституции, уставов или законодательства, - а также делать эти отчеты доступными для общественности.

Принцип 4

Неограниченный доступ к информации

ВОФК должны иметь соответствующие полномочия для получения своевременного, беспрепятственного, непосредственного и свободного доступа ко всем необходимым документам и информации для соответствующего выполнения своих уставных обязанностей.

Принцип 5

Право и обязанность отчитываться о своей работе

ВОФК не должны иметь ограничений в отчетности по результатам своей аудиторской работы. Они обязаны как минимум раз в год отчитываться по результатам своей аудиторской деятельности.

Принцип 6

Свобода принимать решения относительно содержания и временных рамок аудиторских отчетов, публиковать и распространять их

ВОФК свободны в принятии решения относительно содержания своих аудиторских отчетов.

ВОФК имеют право представлять в своих аудиторских отчетах наблюдения и рекомендации, соответствующим образом принимая во внимание мнение проверяемой организации.

В законодательстве указаны минимальные требования к аудиторской отчетности ВОФК и, при необходимости, конкретные вопросы, по которым должны быть оформлены официальные аудиторские заключения или сертификат.

ВОФК имеют право принимать решения относительно временных рамок своих аудиторских отчетов, за исключением случаев, когда те или иные требования к отчетности предписаны законом.

ВОФК могут подавать определенные запросы на расследования или аудиты законодательной властью в целом или одной из ее комиссий, или правительством.

ВОФК имеют право публиковать и распространять свои отчеты, после того как они официально представлены или поданы в соответствующий орган - согласно требованиям закона.

Принцип 7

Существование эффективных механизмов последующих мероприятий по рекомендациям ВОФК

ВОФК представляют свои отчеты Парламенту, одной из ее комиссий или управляющему органу проверяемой организации, в зависимости от ситуации, для проверки и последующих мероприятий по тем или иным рекомендациям для осуществления исправительных действий.

ВОФК имеют свою собственную внутреннюю систему последующих мероприятий, обеспечивающих, чтобы проверяемые органы должным образом реагировали на их выводы и рекомендации, а также на выводы и рекомендации, сделанные законодательной властью, одной из ее комиссий или управляющим органом проверяемой организации, в зависимости от ситуации.

ВОФК представляют свои отчеты о мерах принятых законодательной власти, одной из ее комиссий или управляющему совету ВОФК, в зависимости от ситуации, для рассмотрения и осуществления действий, даже если ВОФК обладают собственными законодательно установленными полномочиями для последующих мероприятий и санкций.

Принцип 8

Финансовая и управленческая/административная автономия и доступность соответствующих человеческих, материальных и денежных ресурсов

ВОФК должны иметь необходимые и разумные кадровые, материальные и денежные ресурсы и Правительство не должно контролировать или направлять доступ к этим ресурсам.

ВОФК управляют своим собственным бюджетом и распределяют его соответствующим образом.

Парламент или одна из ее комиссий отвечает за обеспечение того, чтобы у ВОФК были соответствующие ресурсы для выполнения своего мандата.

ВОФК имеют право непосредственно обращаться в Парламент, если предоставленных ресурсов недостаточно для выполнения ими своих мандатов.