

INTOSAI-P 12

*Значение и преимущества
высших органов аудита —
влияние на жизнь граждан*

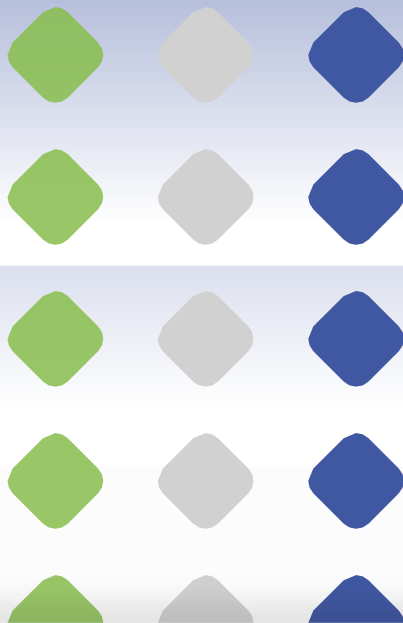


Руководства ИНТОСАИ издаются
Международной организацией
высших органов аудита
ИНТОСАИ в рамках Системы
профессиональной
документации ИНТОСАИ. Для
получения дополнительной
информации посетите сайт

www.issai.org



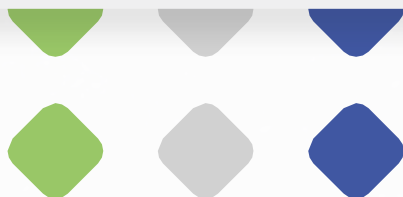
INTOSAI



ИНТОСАИ, 2019 год

- 1) Ранее ISSAI 12
- 2) Принят в 2013 году
- 3) В 2019 году в связи с созданием Системы профессиональной документации ИНТОСАИ (IFPP) в документ внесены редакционные изменения и название изменено на ISSAI-P 12

Стандарт ISSAI-P 12 доступен на всех официальных языках ИНТОСАИ: английском, арабском, испанском, немецком и французском



СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕАМБУЛА	5
УКРЕПЛЕНИЕ ПОДОТЧЕТНОСТИ, ПРОЗРАЧНОСТИ И ДОБРОСОВЕСТНОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВА И УЧРЕЖДЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА	7
ПРИНЦИП 1: Гарантия независимости ВОО	8
ПРИНЦИП 2: Проведение аудитов для обеспечения ответственности правительства и учреждений государственного сектора за управление государственными ресурсами и их использование	8
ПРИНЦИП 3: Предоставление возможности лицам, обладающим полномочиями по управлению государственным сектором, выполнять свои обязанности по реагированию на выводы и рекомендации по результатам аудита и принятию соответствующих мер по исправлению выявленных недостатков	9
ПРИНЦИП 4: Отчетность по результатам аудита и, соответственно, предоставление общественности возможности обеспечивать подотчетность правительства и учреждений государственного сектора	10
ПОДТВЕРЖДЕНИЕ ПОСТОЯННОЙ ЗНАЧИМОСТИ ДЛЯ ГРАЖДАН, ПАРЛАМЕНТА И ДРУГИХ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН	11

ПРИНЦИП 5: Оперативное реагирование на меняющуюся среду и возникающие риски	11
ПРИНЦИП 6: Эффективная коммуникация с заинтересованными сторонами	11
ПРИНЦИП 7: ВОА как достоверный источник независимой и объективной информации и руководящих материалов в целях поддержки позитивных изменений в государственном секторе	12
ВОА КАК ОБРАЗЦОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ, ЯВЛЯЮЩАЯСЯ ПРИМЕРОМ ДЛЯ ДРУГИХ	13
ПРИНЦИП 8: Обеспечение надлежащей прозрачности и подотчетности ВОА	13
ПРИНЦИП 9: Обеспечение надлежащего управления ВОА	14
ПРИНЦИП 10: Выполнение положений Этического кодекса ВОА	14
ПРИНЦИП 11: Стремление к максимальному качеству услуг	15
ПРИНЦИП 12: Нарращивание потенциала посредством содействия обучению и обмена опытом	15
ПРИЛОЖЕНИЕ А — Границы влияния ВОА на жизни граждан зависят от ВОА	17
ПРИЛОЖЕНИЕ Б — 12 принципов значимости и преимуществ ВОА по каждой из трех целей	18

Пreamбула

- 1) Аудит государственного сектора — в том виде, в каком его представляют высшие органы аудита (далее — ВОА), — является важным фактором, влияющим на жизнь граждан. Осуществляемый ВОА аудит правительственных и государственных учреждений оказывает положительное влияние на уровень доверия в обществе, поскольку он позволяет тем, кому доверены общественные ресурсы, делать акцент на том, насколько хорошо они используются. Понимание этого способствует укреплению требуемых ценностей и является основой механизмов подотчетности, которые, в свою очередь, улучшают качество принятых решений. При обнародовании результатов проведенных ВОА аудитов граждане получают возможность спросить с тех, кому доверены общественные ресурсы. Это позволяет ВОА обеспечивать эффективность, подотчетность, результативность и прозрачность сферы государственного управления¹. Поэтому независимый, эффективный и пользующийся доверием ВОА является важным элементом демократической системы, в которой подотчетность, прозрачность и добросовестность являются неотъемлемой частью стабильной демократии.
- 2) При демократии создаются структуры и избираются представители, которые наделены полномочиями по исполнению воли народа и совершению действий от их имени через законодательные и исполнительные органы власти. Риск, который необходимо учитывать в

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

работе учреждений государственного сектора в рамках демократической системы, — это бесхозяйственность и злоупотребления при распоряжении властными полномочиями и ресурсами, приводящими к подрыву доверия, что представляет угрозу самим устоям демократической системы. Поэтому важно, чтобы граждане страны имели возможность обеспечивать подотчетность своих представителей. Спросить с демократически выбранных представителей можно только, если они, в свою очередь, могут спросить с тех, кто исполняет их решения. В соответствии с духом Лимской декларации² важным элементом цикла подотчетности является независимый, эффективный и пользующийся доверием ВОА, выполняющий надзорные функции по проверке управления государственными ресурсами и их использования.

- 3) Работа в интересах общества возлагает дополнительную ответственность на высшие органы аудита, состоящую в необходимости подтверждать свою постоянную значимость для граждан, парламента и других заинтересованных сторон³. ВОА могут подтверждать свою значимость, реагируя соответствующим образом на проблемы граждан, ожидания различных заинтересованных сторон, возникающие риски и меняющуюся среду, в которой проводятся аудиты. При этом важно, чтобы ВОА поддерживали содержательный и эффективный диалог с заинтересованными сторонами о том, как их работа способствует совершенствованию государственного сектора. Благодаря этому ВОА пользуются доверием в качестве независимого и объективного источника сведений, содействующего благотворным изменениям в государственном секторе.
- 4) Для того, чтобы ВОА могли функционировать, принося потенциальную пользу гражданам, они должны иметь репутацию органов, достойных доверия. ВОА заслуживают доверия только в том случае, если они объективно оцениваются как вызывающие доверие, компетентные, независимые и способные отчитаться о своих действиях организации. Чтобы это стало возможным, они должны стать образцовыми учреждениями, показывающими пример для подражания в государственном секторе и аудиторской отрасли в целом.
- 5) Принципы, заложенные в данном документе, построены вокруг основной идеи, заключающейся в том, что ВОА окажет благотворное влияние на

² INTOSAI-P 1 Лимская декларация

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

жизнь людей. Возможность ВОА оказывать такое благотворное влияние зависит от конкретного ВОА:

- 5.1) Укрепляющего принципы подотчетности, прозрачности и добросовестности в правительственных и государственных учреждениях;
 - 5.2) Демонстрирующего постоянную значимость для граждан, парламента и других заинтересованных сторон, а также
 - 5.3) Имеющего репутацию образцовой организации, подающей пример другим.
- б) Деятельность ВОА осуществляется в рамках различных полномочий и моделей. Однако данные цели и принципы предназначены для того, чтобы ВОА стремились к их осуществлению и чтобы все ВОА получили возможность повышать осведомленность о своей значимости и вкладе в демократию и подотчетность в соответствующих юрисдикциях. Данные принципы в одинаковой мере относятся как к сотрудникам ВОА, так и к тем, кто выполняет работу в интересах ВОА⁴. ВОА рекомендуется применять данные принципы и оценивать их соблюдение наиболее подходящим способом в соответствующем контексте.

УКРЕПЛЕНИЕ ПОДОТЧЕТНОСТИ, ПРОЗРАЧНОСТИ И ДОБРОСОВЕСТНОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВА И УЧРЕЖДЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

Чтобы выборные должностные лица действовали в лучших интересах граждан, которых они представляют, правительственные и государственные учреждения должны отчитываться о том, как они управляют и используют государственные ресурсы. ВОА укрепляют подотчетность, прозрачность и добросовестность благодаря независимому аудиту операций в государственном секторе и предоставлению отчетности по их результатам. Это позволяет лицам, уполномоченным управлять государственным сектором, выполнять свои обязанности при реагировании на выводы аудитов и рекомендации, а также при исправлении замечаний, тем самым доводя полностью реализуя принцип подотчетности.

⁴ См. также INTOSAI-P 20 «Принципы прозрачности и подотчетности», принцип 5

ПРИНЦИП 1: Гарантия независимости ВОА⁵

- 1) ВОА необходимо стремиться к развитию, защите и поддержке надлежащей и эффективной конституционной или нормативно-правовой базы.
- 2) ВОА необходимо стремиться к обеспечению независимости руководителей и членов ВОА (при коллегиальной структуре), включая гарантии сохранения должности и юридическую неприкосновенность в соответствии с законодательством, вытекающие из нормального исполнения их служебных обязанностей.
- 3) ВОА необходимо использовать свои полномочия и право свободно исполнять свои функции и обязанности по улучшению управления государственными средствами.
- 4) ВОА необходимо иметь неограниченные права доступа ко всей необходимой информации для надлежащего выполнения своих уставных обязанностей.
- 5) ВОА необходимо использовать свои права и обязательства для предоставления независимой отчетности о своей работе.
- 6) ВОА необходимо иметь свободу принимать решения о содержании и периодичности своей отчетности.
- 7) ВОА необходимо иметь надлежащие механизмы дальнейшей деятельности по выводам аудита и рекомендациям.
- 8) ВОА необходимо стремиться к поддержанию финансовой, управленческой или административной автономии и достаточности человеческих, материальных и финансовых ресурсов.
- 9) ВОА необходимо отчитываться по любым вопросам, способным отразиться на их способности выполнять свою работу в соответствии с полномочиями и/или нормативно-правовой базой.

ПРИНЦИП 2: Проведение аудитов для обеспечения ответственности правительства и учреждений государственного сектора за управление государственными ресурсами и их использование

⁵ См. резолюцию A/66/209 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций и ISSAI-P 10 «Мексиканская декларация о независимости ВОА».

- 1) В соответствии со своими полномочиями и действующими профессиональными стандартами ВОА может проводить следующие аудиты (все или какие-либо из них отдельно):
 - а) Аудиты финансовой⁶ или при необходимости, нефинансовой информации
 - б) Аудиты эффективности⁷;
 - в) Аудиты соответствия актам государственной власти⁸.
- 2) В соответствии со своими полномочиями ВОА могут также осуществлять другие виды деятельности, например, судебный надзор или расследование использования государственных ресурсов или вопросов, затрагивающих общественные интересы⁹.
- 3) В соответствии со своими полномочиями ВОА необходимо надлежащим образом реагировать на риски финансовых нарушений, мошенничества и коррупции.
- 4) ВОА необходимо в случае необходимости предоставлять отчеты о результатах проверки в соответствии со своими полномочиями законодательному органу или другому ответственному государственному органу.

ПРИНЦИП 3: Предоставление возможности лицам, обладающим полномочиями по управлению государственным сектором, выполнять свои обязанности по реагированию на выводы и рекомендации по результатам аудита и принятию соответствующих мер по исправлению выявленных недостатков

- 1) При необходимости ВОА необходимо установить надлежащую коммуникацию с объектами аудита и другими соответствующими заинтересованными сторонами и должным образом информировать их во время проведения аудита о выявленных ВОА проблемах.
- 2) В соответствии со своими полномочиями ВОА необходимо

⁶ ISSAI 200 «Принципы финансового аудита»

⁷ ISSAI 300 «Принципы аудита эффективности»

⁸ «Акт государственной власти» — это законы, нормы и принципы рационального финансового управления государственным сектором и поведения должностных лиц в государственном секторе; ISSAI 400 «Принципы аудита соответствия».

⁹ См. также INTOSAI-P 10 «Мексиканская декларация о независимости ВОА», принципы 3 и 6.

предоставлять законодательной власти, ее органам или управляющему органу объекта проверки необходимую, объективную и своевременную информацию.

- 3) ВОА необходимо анализировать отдельные аудиторские отчеты для определения тематики, общих выводов, тенденций, основных причин и рекомендаций по аудиту, а также обсуждать их с ключевыми заинтересованными сторонами.
- 4) ВОА необходимо без ущерба для своей независимости рекомендовать пути использования выводов и мнений по результатам аудита с максимальной выгодой, например, посредством разработки руководящих материалов с лучшими примерами из практики.
- 5) ВОА необходимо развивать профессиональные отношения с соответствующими органами законодательного надзора и руководством объектов аудита для того, чтобы помочь им лучше понять отчеты о результатах аудита и выводы, а также принять надлежащие меры.
- 6) ВОА необходимо в надлежащем порядке отчитываться об осуществлении дальнейшей деятельности объектами аудита в том, что касается составленных ВОА рекомендаций.

ПРИНЦИП 4: Отчетность по результатам аудита и, соответственно, предоставление общественности возможности обеспечивать подотчетность правительства и учреждений государственного сектора

- 1) ВОА необходимо предоставлять объективную информацию в простой и понятной форме с использованием формулировок, понятных всем заинтересованным сторонам.
- 2) ВОА необходимо своевременно публиковать свои отчеты¹⁰.
- 3) ВОА необходимо обеспечивать всем заинтересованным сторонам доступ к своим отчетам, используя надлежащие инструменты коммуникации¹¹.

¹⁰ См. также INTOSAI-P 20 «Принципы прозрачности и подотчетности», принцип 8

¹¹ См. также INTOSAI-P 20 «Принципы прозрачности и подотчетности», принцип 8

ПОДТВЕРЖДЕНИЕ ПОСТОЯННОЙ ЗНАЧИМОСТИ ДЛЯ ГРАЖДАН, ПАРЛАМЕНТА И ДРУГИХ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН

ВОА подтверждают постоянную значимость, отвечая надлежащим образом на проблемы граждан, ожидания различных заинтересованных сторон, возникающие риски, а также меняющуюся среду проведения аудитов. Более того, чтобы заслужить доверие и реализовывать позитивные изменения, важно, чтобы ВОА были хорошо осведомлены о событиях в государственном секторе в целом и вели предметный диалог с заинтересованными сторонами о том, как работа ВОА может способствовать улучшениям в государственном секторе.

ПРИНЦИП 5: Оперативное реагирование на меняющуюся среду и возникающие риски

- 1) ВОА необходимо осознавать ожидания заинтересованных сторон и реагировать на них своевременно и без ущерба для своей независимости.
- 2) При подготовке рабочих планов ВОА необходимо учитывать надлежащим образом ключевые проблемы, влияющие на общество.
- 3) ВОА необходимо оценивать меняющиеся и появляющиеся риски в проверяемой области и реагировать на них своевременно, например, создавая механизмы для борьбы с финансовыми нарушениями, мошенничеством и коррупцией.
- 4) ВОА в надлежащем порядке необходимо учитывать ожидания заинтересованных сторон и возникающие риски в стратегических, рабочих и аудиторских планах.
- 5) ВОА необходимо быть в курсе актуальных вопросов, обсуждаемых на внутренних и международных форумах, и по возможности принимать в них участие.
- 6) ВОА необходимо создать механизмы по сбору информации, принятию решений и измерению эффективности для повышения своей значимости для заинтересованных сторон.

ПРИНЦИП 6: Эффективная коммуникация с заинтересованными сторонами

- 1) ВОА необходимо поддерживать взаимодействие для расширения понимания заинтересованными сторонами роли и ответственности ВОА как независимого аудитора государственного сектора.
- 2) Информационное взаимодействие ВОА должно способствовать осознанию заинтересованными сторонами необходимости прозрачности и подотчетности в государственном секторе.
- 3) ВОА необходимо поддерживать информационное взаимодействие с заинтересованными сторонами для обеспечения понимания аудиторской работы ВОА и ее результатов.
- 4) ВОА необходимо взаимодействовать надлежащим образом со средствами массовой информации для облегчения коммуникации с гражданами¹².
- 5) ВОА необходимо сотрудничать с заинтересованными сторонами, признавая их отличные друг от друга роли, и рассматривать их мнения без ущерба для независимости ВОА.
- 6) ВОА необходимо проводить периодические оценки с целью установить, считают ли заинтересованные стороны информационное взаимодействие с ВОА эффективным.

ПРИНЦИП 7: ВОА как достоверный источник независимой и объективной информации и руководящих материалов в целях поддержки позитивных изменений в государственном секторе

- 1) Работу ВОА необходимо строить на независимом профессиональном суждении, эффективном и глубоком анализе.
- 2) ВОА необходимо вносить вклад в обсуждение возможностей совершенствования государственного сектора без ущерба для своей независимости.
- 3) ВОА в качестве активных партнеров в сфере аудита государственного сектора на национальном и международном уровнях необходимо использовать свои знания и сведения для содействия реформам государственного сектора, например, в области государственного финансового управления.

¹² См. также INTOSAI-P 20 «Принципы прозрачности и подотчетности», принцип 8

- 4) ВОА необходимо периодически проводить оценку того, считают ли заинтересованные стороны ВОА эффективной и способствующей совершенствованию государственного сектора организацией.
- 5) ВОА необходимо сотрудничать на международном уровне в рамках ИНТОСАИ и с другими соответствующими профессиональными организациями для того, чтобы укрепить роль сообщества ВОА в решении глобальных проблем в области аудита государственного сектора, отчетности и подотчетности.

ВОА КАК ОБРАЗЦОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ, ЯВЛЯЮЩАЯСЯ ПРИМЕРОМ ДЛЯ ДРУГИХ

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

ПРИНЦИП 8: Обеспечение надлежащей прозрачности и подотчетности ВОА¹³

- 1) ВОА необходимо выполнять свои обязанности таким образом, чтобы обеспечивать подотчетность, прозрачность и надлежащее государственное управление.
- 2) ВОА необходимо предать гласности свои полномочия, сферу ответственности, миссию и стратегию.
- 3) ВОА необходимо использовать, в рамках своих полномочий, стандарты аудита¹⁴, процессы и методы, которые являются объективными и прозрачными, а также поставить в известность заинтересованные стороны об используемых стандартах и методах.
- 4) ВОА необходимо управлять своей деятельностью экономично, эффективно и результативно, в соответствии с применимыми законами и нормами, а также в случае необходимости публично отчитываться по этим вопросам.

¹³ См. также INTOSAI-P 20 «Принципы прозрачности и подотчетности»

¹⁴ См. также ISSAI 100 «Основополагающие принципы аудита государственного сектора», пункты 8-12

- 5) ВОА необходимо проходить независимую внешнюю экспертизу, включая внешний аудит своей деятельности, и предоставлять соответствующие отчеты заинтересованным сторонам.

ПРИНЦИП 9: Обеспечение надлежащего управления ВОА

- 1) ВОА необходимо утвердить и исполнять принципы должного управления и отчитываться об этом надлежащим образом.
- 2) ВОА необходимо периодически проводить независимую проверку своей деятельности, например, проверку равными по положению.
- 3) ВОА необходимо иметь надлежащую систему организационного управления и структуры поддержки, обеспечивающие надлежащее управление, эффективный внутренний контроль и практику управления.
- 4) ВОА необходимо регулярно оценивать организационный риск, дополняя оценку соответствующим образом проводимыми и постоянно контролируемые инициативами по управлению рисками, например, посредством функции надлежащего объективного внутреннего аудита.

ПРИНЦИП 10: Выполнение положений Этического кодекса ВОА

- 1) ВОА необходимо соблюдать этический кодекс¹⁵, соответствующий их полномочиям и контексту их деятельности, например, ISSAI 130 «Этический кодекс».
- 2) ВОА необходимо применять высокие стандарты добросовестности и этики, установленные в кодексе поведения¹⁶.
- 3) ВОА необходимо ввести соответствующие принципы и процедуры для обеспечения понимания и соблюдения требований внутреннего кодекса поведения ВОА.
- 4) ВОА необходимо опубликовывать информацию о своих основных ценностях и заявить о приверженности профессиональной этике.

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

¹⁶ Кодекс поведения устанавливает внутренние правила, разработанные в соответствии со средой каждого отдельного ВОА, определяя организационные нормы, регулирующие поведение аудиторов. Кодекс является сводом ценностей и принципов, включенных в Этический кодекс. См. также INTOSAI-P 20 «Принципы прозрачности и подотчетности», принцип 4

- 5) ВОА необходимо соблюдать основные ценности и профессиональную этику во всех аспектах своей работы, для того чтобы служить примером для других.

ПРИНЦИП 11: Стремление к максимальному качеству услуг¹⁷

- 1) ВОА необходимо сформировать принципы и процедуры, способствующие поддержанию внутренней культуры, в рамках которой качество признается основой его деятельности.
- 2) В принципы и процедуры ВОА необходимо включить требование касательно того, чтобы все работающие в интересах ВОА сотрудники и стороны выполняли соответствующие этические требования.
- 3) В принципах и процедурах ВОА необходимо указать, что ВОА будет осуществлять только деятельность, для реализации которой у него есть необходимая квалификация.
- 4) ВОА необходимо иметь достаточные и надлежащие ресурсы для выполнения своей работы в соответствии с соответствующими стандартами и другими требованиями, включая, в случае необходимости, своевременный доступ к внешним независимым консультациям.
- 5) Стратегии и процедуры ВОА должны содействовать выполнению работы на постоянном высоком уровне качества, а также ответственности за меры контроля и профессионализм.
- 6) ВОА необходимо создать механизм мониторинга, обеспечивающий актуальность, достаточность и эффективное функционирование системы контроля качества ВОА, включая процесс подтверждения такого качества.

ПРИНЦИП 12: Нарращивание потенциала посредством содействия обучению и обмена опытом

- 1) ВОА необходимо содействовать постоянному профессиональному росту, способствующему индивидуальному, командному и организационному совершенствованию.
- 2) ВОА необходимо иметь стратегию профессионального развития, включая подготовку, основанную на минимальном уровне

¹⁷ См. также ISSAI 140 «Контроль качества для ВОА»

квалификации, опыта и компетентности, требуемых для осуществления работы ВОА.

- 3) ВОА необходимо стремиться к тому, чтобы при выполнении своей работы сотрудники были профессионально компетентны, получали поддержку от коллег и руководства.
- 4) ВОА необходимо поощрять обмен опытом и наращивание потенциала для получения результатов¹⁸.
- 5) ВОА необходимо пользоваться результатами работы других организаций, включая иные ВОА, ИНТОСАИ и соответствующие региональные рабочие группы.
- 6) ВОА необходимо стремиться сотрудничать с представителями аудиторских профессий в целях профессионального роста.
- 7) ВОА необходимо стремиться участвовать в деятельности ИНТОСАИ и взаимодействовать с другими ВОА и соответствующими учреждениями, чтобы находиться в курсе возникающих проблем и способствовать обмену опытом на пользу другим ВОА.

¹⁸ См. также «Наращивание потенциала в высших органах аудита — Руководство»

Приложение А

Границы влияния ВОА на жизни граждан зависят от ВОА:



Приложение Б

12 принципов значимости и преимуществ ВOA по каждой из трех целей:

