

ЛИМСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ КОНТРОЛЯ

(Лима, 17-26 октября 1977 года)

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 недостатками 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 располагают 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, полезности 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, подобной 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.