

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 336.148

В. В. Пацкан

здобувач кафедри адміністративного,
фінансового, інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

УЧАСТЬ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЯК ВИЩОГО ОРГАНУ АУДИТУ УКРАЇНИ В РОБОЧИХ ГРУПАХ ЄВРОСАІ

Статтю присвячено проблематиці участі Рахункової палати як вищого органу аудиту України в робочих групах ЄВРОСАІ. Визначено основні засади участі Рахункової палати як вищого органу аудиту України в робочих групах ЄВРОСАІ. Проаналізовано практику міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України в робочих групах ЄВРОСАІ.

Ключові слова: Рахункова палата, вищий орган аудиту, міжнародне співробітництво, аудит, фінансовий контроль, робочі групи, ЄВРОСАІ.

Постановка проблеми. У процесі євроінтеграції України, розвитку Рахункової палати як вищого органу аудиту України, запобігання та протидії корупції в Україні, міжнародного співробітництва Рахункової палати у рамках ІНТОСАІ та ЄВРОСАІ, глобальної боротьби з фінансовими правопорушеннями, важливого значення набуває дослідження проблематики участі Рахункової палати як вищого органу аудиту України в робочих групах ЄВРОСАІ.

Дослідження проблематики участі Рахункової палати як вищого органу аудиту України в робочих групах ЄВРОСАІ має важливе практичне значення для подальшого вдосконалення адміністративного законодавства України, фінансового права, міжнародного права, а також для вдосконалення правозастосовної практики у цій сфері. Внаслідок цього дослідження проблематики участі Рахункової палати як вищого органу аудиту України в робочих групах ЄВРОСАІ є важливим для розвитку науки адміністративного права, фінансового права та міжнародного права.

Метою статті є охарактеризувати проблематику участі Рахункової палати як вищого органу аудиту України в робочих групах ЄВРОСАІ.

Завданнями даної статті є: визначити основні засади участі Рахункової палати як вищого органу аудиту України в робочих групах ЄВРОСАІ; проаналізувати практику міжнарод-

ного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України у рамках ЄВРОСАІ.

Стан дослідження. Проблематика участі Рахункової палати як вищого органу аудиту України в робочих групах ЄВРОСАІ є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження окремих сучасних науковців, зокрема: Л.Воронової, О.Койчевої, О.Ніконової, Н.Обушної, Ю.Табенської.

Виклад основного матеріалу.

Відповідно до ст. 98 Конституції України [1] контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата. Аналіз статусу та повноважень Рахункової палати України свідчить, що вона є не просто вищим за субординацією, а дійсно провідним органом державного фінансового контролю в Україні, який відповідає міжнародним стандартам [2, с. 157]. Отже, Рахункова палата є вищим органом аудиту в Україні.

Л. Воронова пропонує тлумачити фінансовий контроль як регламентовану правовими нормами діяльність державних і муніципальних та інших публічних органів з перевірки своєчасності й точності планування, обґрунтованості й повноти надходження коштів у відповідні фонди, правильності та ефективності їх використання [3, с. 82].

Згідно ст. 6 Закону України «Про Рахункову палату» [4] Рахункова палата у порядку, визначеному законодавством та міжнародними договорами України, здійснює співробітництво з вищими органами фінансового контролю інших держав, міжнародними організаціями.

Важливим кроком на шляху до становлення та розвитку Рахункової палати стало її входження в листопаді 1998 р. до Міжнародної організації вищих органів аудиту (далі – INTOSAI), а у травні 1999 р. – до складу Європейської організації вищих органів аудиту (ЄВРОСАІ) [5].

Робочими органами ЄВРОСАІ є Цільові групи, а саме:

- Цільова група з інституційного розвитку;
- Цільова група з професійних стандартів;
- Цільова група з обміну знаннями;
- Цільова група з управління і зв'язку.

А також робочі та спеціальні групи:

- Робоча група з інформаційних технологій;
- Робоча група з аудиту навколишнього середовища;
- Робоча група з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф;
- Робоча група з аудиту муніципалітетів;
- Спеціальна група з якості аудиту.

Рахункова палата в установленому порядку забезпечує участь своїх представників у роботі окремих комітетів, робочих та спеціальних груп, а також навчальних заходах, конференціях, семінарах, організованих під егідою ЄВРОСАІ (семінари, програми дистанційного навчання тощо), тематика яких є актуальною для Рахункової плати. Важливим напрямом співпраці з ЄВРОСАІ є головування Рахункової палати в робочій групі ЄВРОСАІ з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф, та забезпечення діяльності цієї робочої групи. Також Рахункова палата бере участь і в робочих групах ЄВРОСАІ з аудиту: навколишнього середовища (ЄВРОСАІ WGEA); інформаційних технологій (ЄВРОСАІ ITWG); муніципалітетів (ЄВРОСАІ TFMA) [6].

Робоча група ЄВРОСАІ з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф була затверджена в червні 2014 року на IX Конгресі ЄВРОСАІ, замість існуючої з листопада 2006 року Спеціальної підгрупи ЄВРОСАІ з аудиту коштів, виділених на попередження

та ліквідацію наслідків природних, техногенних катастроф і знищення радіоактивних відходів. На VII Конгресі ЄВРОСАІ у червні 2008 року ця Спеціальна група була трансформована у Спеціальну групу з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф. На IX Конгресі ЄВРОСАІ у червні 2014 року Спеціальна група була трансформована у Робочу.

Головою Групи є Рахункова палата України. Її Секретаріат знаходиться в Києві. До складу Групи входять приблизно 20 членів. Група має за свою ціль діяльність координації і консолідації зусиль європейських ВОА із забезпечення урядам допомоги у розробці ефективних і результативних засобів, скерованих на попередження і ліквідацію наслідків катастроф [7].

Голова Рахункової палати під час зустрічі із чеським колегою нагадав, що Рахункова палата очолює Робочу групу EUROSAI з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф, і Вищий аудиторський офіс Чехії достатньо плідно співпрацював з цією Групою в якості спостерігача, і запропонував чеським колегам приєднатися до Групи як постійний член. «На наступному Конгресі EUROSAI у Празі постане питання про продовження мандату діяльності нашої Робочої групи. І ми сподіваємось на підтримку, зокрема, чеських колег у цьому питанні. Ми налаштовані розвиватися і трансформуватися, розширювати спектр нашої діяльності, щоб реагувати на виклики, які виникають».

Крім того, порушувалося питання співпраці з регіональним об'єднанням керівників ВОА Вишеградська четвірка + 2. «Рахункова палата розглядає таке співробітництво як додатковий інструмент реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [8].

Робоча група з аудиту навколишнього середовища (далі – ЄВРОСАІ WGEA) була формально затверджена в 1999 році за рішенням IV Конгресу ЄВРОСАІ у місті Париж. Головою Групи ЄВРОСАІ WGEA є ВОА Естонської Республіки, який перейняв це право від ВОА Королівства Норвегія на IX Конгресі ЄВРОСАІ в червні 2014 року. До складу Групи входять 42 члени.

Концепція ЄВРОСАІ WGEA співпадає з концепцією INTOSAI WGEA. ЄВРОСАІ WGEA та її члени прагнуть того, аби аудит державного сектора на службу майбутнім поколінням європей-

ців шляхом вдосконалення методів управління природними ресурсами та навколишнього середовища, за ради здорового шляху життя та процвітання народів Європи. ЄВРОСАІ WGEA має за свою ціль розвиток співпраці, заснованого на принципах об'єктивності, відкритих контактів і високого професіоналізму. Основні стратегічні цілі Групи: зміцнення та підтримка професійного співробітництва; сприяння обміну знаннями та досвідом [9].

У рамках співробітництва з робочими органами ЄВРОСАІ у 2018 році Рахункова палата також брала активну участь у діяльності робочої групи ЄВРОСАІ з аудиту навколишнього середовища (ЄВРОСАІ WGEA), робочої групи ЄВРОСАІ з інформаційних технологій та спеціальної групи ЄВРОСАІ з аудиту муніципалітетів (ЄВРОСАІ TFMA).

25-27 квітня 2018 року в рамках діяльності робочої групи ЄВРОСАІ WGEA в м. Гельсінкі, Фінляндська Республіка, відбувся практичний семінар з питань управління природоохоронною діяльністю, під час якого представники Рахункової палати ознайомилися з передовим досвідом і методиками ВОФК інших держав та запрошених експертів здійснення аудитів, пов'язаних з управлінням природоохоронною діяльністю, поділились досвідом проведення Рахунковою палатою аудитів у сфері досягнення цілей сталого розвитку, а також ознайомили присутніх з діяльністю робочої групи ЄВРОСАІ з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф.

Делегація Рахункової палати взяла участь у XVI щорічному засіданні робочої групи ЄВРОСАІ WGEA та тематичному практичному семінарі «Зміна клімату: фокус на даних», які відбулися 25-28 вересня 2018 року в м. Братислава, Словацька Республіка. На засіданні обговорювались питання політики зміни клімату: аудити ВОФК щодо змін клімату, вплив аудитів навколишнього середовища, краща практика та досвід ВОФК у підвищенні впливу аудиту. Представниками Рахункової палати зроблено доповідь на тему «Аудити навколишнього середовища: практика проведення та оцінка результатів», яка викликала зацікавленість у представників різних ВОФК.

Делегація Рахункової палати також взяла участь у попередньому засіданні Наглядової

ради ЄВРОСАІ WGEA, на якому обговорювалось питання подальшої діяльності робочої групи, зокрема щодо співпраці з Форумом Європейської комісії з питань дотримання природоохоронного законодавства та управління. Більшістю учасників підтримано рішення щодо участі ЄВРОСАІ WGEA як спостерігача у форумі [10].

Робоча група з інформаційних технологій (далі – ЄВРОСАІ ITWG) була створена в 2002 року на V Конгресі ЄВРОСАІ у місті Москва. Головою Групи ЄВРОСАІ ITWG є ВОА Республіки Польща, який перейняв це право від ВОА Швейцарії на IX Конгресі ЄВРОСАІ в червні 2014 року. До складу Групи входять більше ніж 30 членів.

Група ЄВРОСАІ ITWG має за свою ціль розширення інституційного обміну досвідом і знаннями між ВОА Європейського регіону та сприяння проведенню спільних контрольних заходів у сфері інформаційних технологій. Робоча група прагне доповнювати ініціативи Постійного комітету INTOSAI інформаційними технологіями та сприяти обміну досвідом між обома організаціями [11].

Із збільшенням кількості адміністративних послуг, що надаються органами державної влади в електронному вигляді, зростають і ризики, пов'язані з використанням ІТ. Віруси, кібератаки, збої у роботі – ось далеко не повний перелік ризиків, які можуть призвести до втрати керованості країною, прийняття неправильних управлінських рішень, невчасного надання послуг населенню. Про це заявив член Рахункової палати Ігор Яремчук під час виступу на 13 засіданні робочої групи ЄВРОСАІ з інформаційних технологій у Флоріані, Мальта. Доповідь була присвячена обґрунтованості здійснення державного зовнішнього аудиту інформаційних технологій державних органів України.

Член Рахункової палати наголосив, що зі збільшенням електронних державних послуг, зростають і ризики, пов'язані з використанням ІТ. «Наведу лише один приклад: за оцінками фахівців, втрати від розповсюдження вірусу Petya у 2017 році становили 0,4% ВВП України. І це тільки матеріальні втрати, – зазначив Ігор Яремчук. Перший крок для запобігання кібератакам – незалежне та неупереджене встановлення фактичного стану автоматизованих інформаційних систем органів державної влади

і надання оцінки їх результативності та ефективності, тобто проведення незалежного зовнішнього аудиту ІТ-систем».

В Україні працює низка аудиторських компаній, які пропонують проведення ІТ-аудиту, а також їхніх філій, що забезпечують проведення ІТ-аудиту на підприємствах та у фінансових установах (PwC, Deloitte, BDO тощо). Водночас законодавством не передбачено проведення ІТ-аудиту в органах влади, але деякі державні установи усвідомлюють важливість інформаційних технологій в їх діяльності і необхідність зовнішньої оцінки ІТ-інфраструктури. Наприклад, у лютому 2019 року командою фахівців Deloitte і Мінфіну проведено ІТ-аудит інформаційних систем Державної фіскальної служби України, у 2013–2014 рр. – міжнародний координований паралельний аудит інформаційних систем управління державним боргом відповідно до Стратегічного плану робочої групи INTOSAI з державного боргу (WGPD) [12].

Спеціальна група ЄВРОСАІ з аудиту муніципалітетів (далі – ЄВРОСАІ TFMA) була створена в червні 2016 року за рішенням, прийнятому на 44-му засіданні Керівного комітету ЄВРОСАІ.

Головою ЄВРОСАІ TFMA є Національний аудиторський офіс Литовської Республіки спільно з Секретаріатом, розташованим у Вільнюсі. До складу Групи входять 28 членів. Ціллю ЄВРОСАІ TFMA є створення відкритої платформи з обміну найкращою практикою та досвідом у сфері аудиту муніципалітетів.

Діяльність ЄВРОСАІ TFMA здійснюється в рамках стратегічної цілі ЄВРОСАІ з розвитку професійного співробітництва й базується на 3 стратегічних цілях самої Групи:

1. Обмін найкращими практиками та корисним досвідом для досягнення результативності аудиту, які мають суттєвий вплив на покращення управління державними фінансами.

2. Підвищення ефективності системи зовнішнього аудиту муніципалітетів.

3. Сприяння проведенню спільних міжнародних аудитів [13].

Важливим заходом у рамках співпраці з ЄВРОСАІ стала участь Рахункової палати у II засіданні спеціальної групи ЄВРОСАІ з аудиту муніципалітетів (далі – ЄВРОСАІ TFMA) та семінарі «Фінанси органів місцевого самоврядування: виклики майбутнього», які відбулися

4-7 листопада 2018 року в м. Белград, Республіка Сербія.

У зазначених заходах взяли участь представники 29 вищих органів фінансового контролю країн-членів ЄВРОСАІ та запрошені гості. Під час семінару обговорювалися актуальні питання формування та аналізу державної політики у сфері місцевих фінансів, роль та ключові функції органів центральної влади в системі управління місцевими фінансами, законодавче регулювання систем управління фінансами місцевих бюджетів. Розглядалися також практичні аспекти діяльності ВОФК, зокрема процедури постконтролю за виконанням рекомендацій, наданих за результатами аудитів місцевих бюджетів.

У рамках співробітництва з ЄВРОСАІ у 2018 році Рахункова палата продовжила брати активну участь у діяльності робочих органів цієї міжнародної організації. Зокрема, делегація Рахункової палати 14–15 березня 2018 року взяла участь у 49 засіданні Керівної ради ЄВРОСАІ, яке відбулося в м. Гданськ, Республіка Польща.

Під час засідання учасники розглянули важливі питання діяльності організації: звіт про діяльність ЄВРОСАІ за 2017–2018 роки; стан впровадження Стратегічного плану ЄВРОСАІ на 2017–2023 роки; Оперативний план заходів ЄВРОСАІ щодо модернізації ВОФК та надання допомоги у вирішенні нових завдань, також за слухали звіти голів робочих і спеціальних груп ЄВРОСАІ.

Рахункова палата представила звіт про діяльність робочої групи ЄВРОСАІ з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф, з червня 2017 по березень 2018 року та ознайомила учасників засідання з перспективами на майбутнє. Крім того, в рамках засідання представники ВОФК України, Республіки Польща та Словацької Республіки підписали Спільний звіт про результати Міжнародного координованого аудиту функціонування Міжнародного біосферного заповідника «Східні Карпати», головна мета якого – оцінка ефективності функціонування об'єктів природно-заповідного фонду в межах міжнародного резервату, а також надання рекомендацій щодо покращення наявного стану.

У 2018 році одним із пріоритетних завдань міжнародного співробітництва було забез-

печення діяльності очолюваної Рахунковою палатою робочої групи ЄВРОСАІ з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф, до складу якої входять 17 постійних членів та 2 спостерігачі. Згідно зі Стратегією та планом діяльності робочої групи на 2017–2020 роки, місія робочої групи полягає у підвищенні потенціалу, об'єднанні і координації зусиль європейських ВОФК у сприянні національним урядам щодо вироблення діючих ефективних інструментів попередження та ліквідації наслідків катастроф.

Для реалізації зазначених цілей 29-30 березня 2018 року в м. Кишинів, Республіка Молдова, під головуванням Рахункової палати України та за підтримки Рахункової палати Республіки Молдова відбулося IV засідання робочої групи ЄВРОСАІ з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф, в якому взяли участь представники 10 ВОФК країн Європи [14].

Отже, участь Рахункової палати як вищого органу аудиту України в робочих групах ЄВРОСАІ має важливе значення для ефективної роботи Рахункової палати як вищого органу аудиту України, забезпечення високого рівня довіри з боку суспільства, інших органів державної влади, міжнародного співтовариства, вищих органів аудиту окремих зарубіжних країн, використання Рахунковою палатою у своїй діяльності позитивного зарубіжного досвіду роботи вищих органів аудиту окремих зарубіжних держав. Важливим у даному співробітництві є забезпечення діяльності робочої групи ЄВРОСАІ з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф.

Міжнародне співробітництво Рахункової палати як вищого органу аудиту України в робочих групах ЄВРОСАІ також є сприяє ефективному здійсненню публічного контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням, а також забезпечення прозорості роботи Рахункової палати та доброчесності її членів та посадових осіб.

Існують перспективи подальших наукових досліджень у даному напрямку, зокрема, щодо: порівняльно-правового аналізу міжнародного

співробітництва Рахункової палати та вищих органів аудиту держав Європи; міжнародного співробітництва Рахункової палати у рамках ЄВРОСАІ; принципів міжнародного співробітництва Рахункової палати.

Отже, у даній статті охарактеризовано проблематику участі Рахункової палати як вищого органу аудиту України в робочих групах ЄВРОСАІ.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Койчева О. С. Конституційний статус рахункової палати України в системі органів державного фінансового контролю. Право і суспільство. 2014. № 6.1. С. 151–158.
3. Воронова Л.К. Фінансове право України : підручник. К.: Прецедент; Моя книга, 2006. 488 с.
4. Про Рахункову палату: Закон України від 2 липня 2015 року. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 36. Ст. 360.
5. Рахункова палата України. URL: www.ac-rada.gov.ua/1.html
6. Співпраця Рахункової палати з EUROSАІ. URL: <https://rp.gov.ua/EUROS/EUROSАІ/?id=117>
7. Робоча група EUROSАІ з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф. URL: <https://rp.gov.ua/EUROS/FADC/?id=127>
8. Рахункова палата та Вищий аудиторський офіс Чехії планують провести паралельний міжнародний аудит щодо забезпечення прав трудових мігрантів. URL: <https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=722&lang=ukr>
9. Робоча група з аудиту навколишнього середовища. URL: <https://rp.gov.ua/EUROS/WGEA/?id=105>
10. Звіт Рахункової палати за 2018 рік. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2018/ZVIT_RP_2018.pdf
11. Робоча група з інформаційних технологій. URL: <https://rp.gov.ua/EUROS/ITWG/?id=126>
12. Рахункова палата продовжує професійне співробітництво з європейськими BOA у сфері IT. URL: <https://rp.gov.ua/IntCooperation/Events/?id=94>
13. Спеціальна група з аудиту муніципалітетів (TFMA). URL: <https://rp.gov.ua/EUROS/TFMA/?id=128>
14. Звіт Рахункової палати за 2018 рік. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2018/ZVIT_RP_2018.pdf

Пацкан В. В. Участие Счетной палаты как высшего органа аудита Украины в рабочих группах ЕВРОСАИ

Статья посвящена проблематике участие Счётной палаты как высшего органа аудита Украины в рабочих группах ЕВРОСАИ. Определены основы участия Счётной палаты как высшего органа аудита Украины в рабочих группах ЕВРОСАИ. Проанализирована практика международного сотрудничества Счётной палаты как высшего органа аудита Украины в рабочих группах ЕВРОСАИ.

Ключевые слова: Счётная палата, высший орган аудита, международное сотрудничество, аудит, финансовый контроль, рабочие группы, ЕВРОСАИ.

Patskan V. V. Participation of the Accounting Chamber as the supreme audit institution of Ukraine in the working groups of EUROSAI

The article is devoted to the problems of the participation of the Accounting Chamber as the supreme audit institution of Ukraine in the working groups of EUROSAI. The basic principles of participation of the Accounting Chamber as the supreme audit institution of Ukraine in the working groups of EUROSAI are determined. The practice of international cooperation of the Accounting Chamber as the supreme audit institution of Ukraine in the working groups of EUROSAI is analysed.

Key words: Accounting Chamber, Supreme Audit Institution, international cooperation, audit, financial control, working groups, EUROSAI.