

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО АУДИТУ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Перспективи подальшої економічної інтеграції та поглиблення політичної асоціації України з Європейським Союзом тісно пов'язані з становленням інституту зовнішнього незалежного аудиту в країні. Стабільність правового поля, дотримання принципів прозорості та відповідальності у сфері економіки і фінансів, державного управління є важливими чинниками забезпечення розвитку країни і дотримання її національних інтересів у довгостроковій перспективі. Водночас кризові явища останніх років та їх наслідки загострили прояви проблеми неефективності контрольної системи, яка мала стати запорукою результативності здійснюваних реформ і боротьби з правопорушеннями в економічній сфері та корупцією.

Україна за часів незалежності поступово розбудовує інститут контролю державних фінансів за прикладом розвинених країн, відповідно до якого контрольна система є дворівневою і складається з зовнішнього (незалежного) аудиту, що проводиться вищим контрольним органом, і внутрішнього аудиту, спрямованого на підтримання законності використання бюджетних коштів і ефективності діяльності державних органів. Сучасна система державного аудиту здатна задовольнити запит суспільства на отримання повної, достовірної і незаангажованої оцінки функціонування системи державного управління. Вимоги щодо інформаційної прозорості та публічності процесів збирання податків та їх використання, формування і ухвалення бюджету висувуються багатьма міжнародними інституціями, зокрема, Міжнародним валютним фондом.

В Україні ще у 1996 році створено вищий орган незалежного зовнішнього контролю – Рахункову палату, розпочато процес реформування системи управління державними фінансами [1, 2]. Разом з тим, незважаючи на значну роботу, що проводиться Рахунковою палатою, та загальну позитивну оцінку її функціонування, надану визнаними міжнародними організаціями, в українському суспільстві вона не отримала належної підтримки і довіри. Основною причиною цього є відсутність реальних механізмів реагування на виявлені Рахунковою палатою порушення та слабка поінформованість громадськості щодо її діяльності.

Рахункова палата, як вищий орган державного аудиту, повинна забезпечувати достовірність і доступність для громадськості інформації, що дозволяє оцінювати і контролювати дії влади. Виходячи з цього, її основними завданнями є:

- організація і здійснення контролю дотримання законності, відповідності, економічності, ефективності управління державними фінансовими ресурсами, державною власністю та іншими ресурсами, що мають суспільне значення;
- сприяння забезпеченню прозорості та відповідальності у сфері державного управління;
- розвиток методології державного аудиту і впровадження міжнародних стандартів державного аудиту ISSAI [3].

Важливість останнього завдання акцентовано і у Порядку денному асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію, п. 7 якого передбачає забезпечення імплементації вищою аудиторською установою (Рахунковою палатою) міжнародно-визнаних стандартів зовнішнього аудиту (International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI) [4].

Отже, реформування Рахункової палати України стало пріоритетом і для експертного середовища. Так, Реанімаційний пакет реформ лобював включення до Дорожньої карти реформ для Верховної Ради України VIII скликання прийняття нової редакції Закону України «Про Рахункову палату», що було безпосередньо внесено до Коаліційної угоди у складі реформи публічних фінансів (розділ VII, п. 2.6.4) [5]. Крім того, необхідність внесення змін до законодавства, що унормовує діяльність Рахункової палати, підтримувалася багатьма міжнародними інституціями, зокрема Європейським Союзом, Світовим банком, EUROSAI, GIZ, SIGMA, а також іноземними вищими органами державного аудиту, серед яких Національний аудиторський офіс Великобританії, Федеральна рахункова палата Федеративної Республіки Німеччина та ін.

На виконання вимог вищезгаданих нормативно-правових документів [1, 2, 5] та інших законодавчих актів у 2015 році було прийнято оновлений закон України «Про рахункову палату» [6]. Слід зауважити, що закон містить низку якісних змін, які сприятимуть реформуванню Рахункової палати та створенню її позитивного іміджу у суспільстві. Плюси і мінуси прийнятого закону детально описані нами у публікації [7]. Назвемо лише основні з них:

- закріплення організаційної, функціональної та фінансової незалежності палати, вимоги самостійного планування своєї діяльності;
- заборона втручання у діяльність Рахункової палати органів державної влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій і громадських об'єднань, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та їх посадових і службових осіб;
- введення процедури конкурсного відбору кандидатів на посади членів Рахункової палати, що забезпечуватиме прозорість їх призначення;
- закріплення норми щодо застосування палатою у своїй діяльності Міжнародних стандартів вищих органів державного аудиту ISSAI [3];
- розширення кола осіб, що можуть залучатися для забезпечення виконання повноважень Рахункової палати, у тому числі на договірних засадах;
- більш чітко прописана процедура реагування на звіти палати, що покращуватиме дієвість державних аудитів та інших контрольних заходів;
- проведення зовнішнього аудиту Рахункової палати та зовнішнього оцінювання її діяльності, що забезпечуватиме довіру суспільства до її функціонування.

За умови жорсткого дотримання вимог прийнятого закону діяльність Рахункової палати має стати більш прозорою і відкритою для громадськості, а дієвість її контрольних заходів має принципово покращитися за рахунок імплементації сучасних міжнародних стандартів державного аудиту ISSAI.

Утім головним недоліком залишилося прийняття закону до проведення конституційної реформи, що не дало можливості чітко визначити статус Рахункової палати як вищого органу державного аудиту і розширити сферу її діяльності, включивши до неї місцеві бюджети, державні фінанси і майно у цілому, інші ресурси держави, що мають суспільне значення. Крім того, назвемо й інші недоліки, зокрема:

- серед форм контрольних заходів у переліку повноважень палати не згадується аудит відповідності, який проводиться вищим органом державного аудиту за стандартами ISSAI. Аудит відповідності поєднано з фінансовим аудитом, що суперечить стандартам та існуючій практиці;
- обмеження предмету аудиту операціями, що мають фінансові наслідки для державного бюджету. При цьому операції з іншими ресурсами, що мають суспільне значення, залишилися поза сферою уваги палати;
- новація щодо введення до апарату Рахункової палати патронатних служб членів палати для організації їх роботи не містить деталізації процедури утворення таких патронатних служб. Із тексту закону незрозумілою залишилася функціональність таких підрозділів, порядок відбору та призначення їх співробітників;

- проведення зовнішнього аудиту Рахункової палати лише 1 раз на 3 роки. Щорічне проведення зовнішнього аудиту палати забезпечувало б прозорість її функціонування та збільшувало б довіру суспільства до результатів її діяльності.

Для логічного завершення реформи Рахункової палати, яка має стати вищим органом державного аудиту, що сприятиме ефективному суспільному контролю за діяльністю влади, потрібні подальші виважені кроки.

По-перше, слід зауважити, що до цих пір не проведено оновлення складу членів Рахункової палати відповідно до вимог чинного закону. Конкурсна процедура триває з вересня 2015 року до цих пір. Відповідно не відбувається оновлення внутрішніх нормативних документів, розробка стандартів тощо. Жодних конструктивних змін щодо підвищення іміджу Рахункової палати в українському суспільстві, на жаль, не спостерігається. Дієвість контрольних заходів палати, що мала б покращитися з прийняттям закону, залишилася без істотних змін.

По-друге, гостро відчувається недостатність вітчизняних теоретичних розробок у сфері державного аудиту. Визначена термінологія, сформульовані принципи діяльності, об'єкт, предмет, суб'єкти, науково обґрунтована класифікація видів і форм державного аудиту мали б створити основу для подальшої розробки і реалізації нормативно-правових актів у цій сфері. На цій основі далі потрібно вже визначати склад і структуру контролюючих органів, їх функції, задачі, повноваження, об'єкти контролю, методики перевірки, показники оцінки ефективності аудиту тощо. Водночас практика державного аудиту в Україні випереджає розвиток теорії, що вкрай негативно позначається на результатах функціонування цього інституту.

Наступним кроком у розвитку державного аудиту в Україні має стати наукове обґрунтування його методології з урахуванням міжнародних стандартів ISSAI, розробка і впровадження в роботу Рахункової палати політики конфіденційності даних, уникнення конфлікту інтересів, методики проведення фінансового аудиту, аудиту ефективності, аудиту відповідності в різних сферах, методичних рекомендацій щодо підготовки і оформлення аудиторських звітів тощо.

Таким чином, подальший розвиток державного аудиту в Україні дозволить забезпечити транспарентність державної влади, що прискорюватиме євроінтеграційні процеси.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції розвитку системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.09.2012 № 633-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/633-2012-%D1%80>.
2. Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80>.
3. International Standards of Supreme Audit Institutions [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.issai.org/composite-347.htm>.
4. Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію : міжнародний документ від 20.11.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_990.
5. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» : угода від 27.11.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15/paran2#n2>.
6. Про Рахункову палату : закон України від 02.07.2015 № 576-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/576-19>.
7. Слободяник Ю. Плюси і мінуси нового Закону України «Про Рахункову палату» [Електронний ресурс] / Юлія Слободяник. – Режим доступу : http://blogs.lb.ua/yulia_slobodianyuk/311403_plyusi_i_minusi_novogo_zakonu_ukraini.html?utm_source=local&utm_medium=cpm&utm_campaign=lenta.