

МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЯК ВИЩОГО ОРГАНУ АУДИТУ УКРАЇНИ

Статтю присвячено проблематиці міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України. Визначено основні засади міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України. Проаналізовано практику міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України. З'ясовано, що міжнародне співробітництво є важливим інструментом інституційного розвитку Рахункової палати й посилення спроможності виконувати покладені на неї функції вищого органу аудиту України. У рамках як міжнародних фахових організацій, так і двостороннього співробітництва міжнародне співробітництво забезпечує обмін досвідом і знаннями з метою вдосконалення зовнішнього державного аудиту, а також проведення міжнародних координованих паралельних аудитів за важливими для України напрямками. Наголошено, що структурні підрозділи Рахункової палати беруть участь у заходах міжнародного співробітництва відповідно до визначених функціональних напрямів. Загальну координацію такої участі та сприяння в здійсненні відповідних заходів забезпечує структурний підрозділ, відповідальний за питання міжнародного співробітництва. Зроблено висновок, що міжнародне співробітництво Рахункової палати як вищого органу аудиту України в проєктах і програмах міжнародної технічної допомоги має вагомe значення для ефективної роботи Рахункової палати як вищого органу аудиту України, розвитку двосторонніх і багатосторонніх партнерських взаємовідносин України з іншими державами світу, забезпечення високого рівня довіри до Рахункової палати з боку вищих органів аудиту окремих зарубіжних країн, міжнародного співтовариства, суспільства, інших органів публічної влади України. Важливим у цьому співробітництві також є навчання й обмін досвідом, вивчення членами та посадовими особами Рахункової палати позитивного зарубіжного досвіду щодо проведення аудиту публічних фінансів, паралельного аудиту, ІТ аудиту, відповідного спеціалізованого програмного забезпечення й інновацій, а також проведення на їх основі відповідних паралельних аудитів Рахунковою палатою та вищими органами аудиту відповідних країн.

Ключові слова: *Рахункова палата, вищий орган аудиту, міжнародне співробітництво, аудит, фінансовий контроль, INTOSAI, EUROSAI.*

The article is devoted to the problems of the international cooperation of the Accounting Chamber as the supreme audit institution of Ukraine. The basic principles of international cooperation of the Accounting Chamber as the supreme audit institution of Ukraine are determined. The practice of international cooperation of the Accounting Chamber as the supreme audit institution of Ukraine is analysed. It was found that international cooperation is an important tool for the institutional development of the Accounting Chamber and strengthening its capacity to perform its functions as the supreme audit institution of Ukraine. Both within the framework of international professional organizations and within the framework of bilateral cooperation, international cooperation provides exchange of experience and knowledge in order to improve the external state audit, as well as conducting international coordinated parallel audits in important areas for Ukraine. It is emphasized that the structural subdivisions of the Accounting Chamber participate in the activities of international cooperation in accordance with the defined functional areas. The overall coordination of such participation and assistance

in the implementation of relevant activities is provided by the structural unit responsible for international cooperation. It is concluded that the international cooperation of the Accounting Chamber as the highest audit body of Ukraine in projects and programs of international technical assistance is important for the effective work of the Accounting Chamber as the highest audit body of Ukraine, development of bilateral and multilateral partnerships between Ukraine and other countries to the Accounting Chamber by the highest audit bodies of certain foreign countries, the international community, society, and other public authorities of Ukraine. Also important in this cooperation is training and exchange of experience, study by members and officials of the Accounting Chamber of positive foreign experience in auditing public finances, parallel audit, IT audit, relevant specialized software and innovations, as well as conducting appropriate parallel audits by the Accounting Chamber and higher audit bodies of the respective countries.

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

Вступ. У процесі розвитку України як правової й демократичної держави, євроінтеграції України, розвитку Рахункової палати як вищого органу аудиту України, запобігання та протидії корупції в Україні, розвитку міжнародного співробітництва вагомого значення набуває дослідження проблематики міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України.

Дослідження проблематики міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України має вагомим практичне значення для подальшого вдосконалення адміністративного законодавства України, міжнародного права, а також для вдосконалення правозастосовної практики в цій сфері. Унаслідок цього дослідження проблематики міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України є важливим для розвитку науки адміністративного права та міжнародного права.

Постановка проблеми. Метою статті є охарактеризувати проблематику міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України.

Завданнями статті є визначити основні засади міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України; проаналізувати практику міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України.

Проблематика міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження окремих сучасних науковців, а саме: О. Гриценко, О. Койчевої, О. Ніконової, Н. Обушної, Ю. Табенської.

Результати дослідження. 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 й 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, що важливо, урахувавши курс на євроінтеграцію [2, с. 157]. Отже, Рахункова палата є вищим органом аудиту в Україні.

Згідно зі ст. 1 Лімської декларації керівних принципів контролю державних фінансів, запровадження контролю є невід'ємним складником управління публічними фінансовими ресурсами, що забезпечує відповідальний і підзвітний характер цього управління [3].

У Резолюції від 19 грудня 2014 року № 69/228 щодо сприяння діяльності вищих органів державного аудиту Генеральна асамблея ООН чітко резюмувала, що вищі органи аудиту можуть об'єктивно й результативно виконувати свої функції лише в тому разі, якщо вони незалежні від структур, що перевіряються ними, і захищені від зовнішнього впливу [4].

Міжнародне співробітництво є важливим інструментом інституційного розвитку Рахункової палати й посилення спроможності виконувати покладені на неї функції вищого органу аудиту України. У рамках як міжнародних фахових організацій, так і двостороннього співробітництва міжнародне співробітництво забезпечує обмін досвідом і знаннями з метою вдосконалення зовнішнього державного аудиту, а також проведення міжнародних координованих паралельних аудитів за важливими для України напрямками.

Рахункова палата здійснює міжнародне співробітництво за такими основними напрямками:
– розвиток двостороннього й багатостороннього співробітництва з ВОА іноземних країн;

- співробітництво з Європейською організацією вищих органів аудиту (EUROSAI) та Міжнародною організацією вищих органів аудиту (INTOSAI);
- забезпечення діяльності робочої групи EUROSAI з аудиту коштів, виділених на запобігання наслідкам і ліквідацію наслідків катастроф під головуванням Рахункової палати;
- участь у робочих і спеціальних групах EUROSAI (з аудиту навколишнього середовища; інформаційних технологій та аудиту муніципалітетів);
- участь у робочих групах INTOSAI (з аудиту навколишнього середовища; державного боргу; з питань боротьби з корупцією та відмиванням коштів);
- участь у роботі інших регіональних об'єднань BOA;
- співпраця з міжнародними організаціями й участь у проектах і програмах міжнародної технічної допомоги;
- участь Рахункової палати в аудитах програм, що фінансуються за рахунок коштів Європейського Союзу;
- організація та проведення міжнародних координованих паралельних аудитів за участі членів Робочої групи з аудиту коштів, виділених на запобігання наслідкам і ліквідацію наслідків катастроф [5].

Рахунковою палатою підписано двосторонні угоди про співробітництво з вищими органами аудиту 27 країн [6], а саме: Угоду про співробітництво між Рахунковою палатою України та Рахунковим комітетом з контролю за виконанням республіканського бюджету Республіки Казахстан від 22 вересня 2006 року [7], Угоду про співробітництво між Рахунковою палатою України та Державним контролем Латвійської Республіки від 23 жовтня 2009 року [8], Угоду про співробітництво між Рахунковою палатою України та Державним контролем Литовської Республіки від 26 жовтня 2013 року [9], Угоду про співробітництво між Рахунковою палатою України та Рахунковим судом Федеративної Республіки Німеччини від 25 грудня 2009 року [10], Угоду про співробітництво між Рахунковою палатою України та Національним аудиторським офісом Китайської Народної Республіки від 23 жовтня 2013 року [11], Угоду про співробітництво між Рахунковою палатою України та Державним контролем Естонії від 11 червня 2018 року [12], Угоду про співробітництво між Рахунковою палатою України та Рахунковою палатою Республіки Албанії від 14 червня 2018 року [13].

З-поміж багатосторонніх міжнародних договорів доцільно виокремити такі: Декларацію про партнерство і співпрацю між Вищим офісом аудиту Польщі, Державним офісом аудиту Грузії, Аудиторським судом Республіки Молдова та Рахунковою палатою України від 23 лютого 2015 року [14] і Меморандум про взаєморозуміння між Рахунковою палатою Азербайджанської Республіки, Комітетом державного контролю Республіки Білорусь, Державним аудиторським офісом Грузії та Рахунковою палатою України від 11 липня 2019 року [15].

Відповідно до п. 50.2 Регламенту Рахункової палати, міжнародні угоди про співробітництво згідно з рішеннями Рахункової палати укладаються Рахунковою палатою з відповідними органами іноземних держав і міжнародними організаціями, до компетенції яких належать питання фінансово-економічного контролю державних фінансів, та інституціями міжнародної технічної допомоги.

Вагоме значення серед проектів і програм міжнародної технічної допомоги за участю Рахункової палати має Проект міжнародної технічної допомоги «Розбудова адміністративних потужностей у сфері державних фінансів в Україні» № 2013.2296.5, з метою реалізації якого підписано низку міжнародних договорів з питань міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України в проектах і програмах міжнародної технічної допомоги, а саме: Меморандум про співробітництво між Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ) ГмбХ та Рахунковою палатою України від 25 квітня 2014 року [16], Протокол № 1 про внесення змін до Меморандуму про співробітництво між Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ) ГмбХ та Рахунковою палатою України від 25.04.2014 від 5 липня 2016 року [17], Лист про наміри між Рахунковою палатою й Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ) ГмбХ від 30 січня 2019 року [18].

Згідно з п. 50.2 Регламенту Рахункової палати [19], міжнародні угоди про співробітництво згідно з рішеннями Рахункової палати укладаються Рахунковою палатою з відповідними органами іноземних держав і міжнародними організаціями, до компетенції яких належать питання фінансово-економічного контролю державних фінансів, та інституціями міжнародної технічної допомоги (далі – міжнародні організації).

Проекти міжнародних угод готуються структурним підрозділом, відповідальним за питання міжнародного співробітництва, із залученням інших структурних підрозділів Рахункової палати в разі необхідності за результатами досягнутих домовленостей між Рахунковою палатою і міжнародними організаціями.

Робота з підготовки проектів міжнародних угод містить організацію поточного листування; організацію робочих та офіційних зустрічей, консультацій, переговорів щодо підготовки й погодження проектів міжнародних угод.

За домовленістю сторін переговори, консультації щодо підготовки міжнародних угод можуть проводитися за межами України. Склад делегації Рахункової палати в цих випадках визначається Головою Рахункової палати. Стосовно участі членів Рахункової палати в складі делегації приймається відповідне рішення Рахункової палати. Голова Рахункової палати затверджує технічне завдання на відрядження за кордон, у якому викладається позиція Рахункової палати стосовно закордонного візиту.

Підписання в Рахунковій палаті погодженої сторонами та оформленої угоди проводиться за затвердженою процедурою. Підписання міжнародних угод за рішенням Рахункової палати здійснює Голова Рахункової палати або уповноважений член Рахункової палати.

Організація виконання зобов'язань Рахункової палати, контроль за дотриманням норм, визначених відповідними угодами, належать до повноважень структурного підрозділу, відповідального за питання міжнародного співробітництва. Структурні підрозділи Рахункової палати беруть участь у заходах міжнародного співробітництва відповідно до визначених функціональних напрямів. Загальну координацію такої участі та сприяння в здійсненні відповідних заходів забезпечує структурний підрозділ, відповідальний за питання міжнародного співробітництва.

На постійній основі відбувається співпраця Рахункової палати зі Світовим банком. Основним напрямом співробітництва є проведення Рахунковою палатою аудитів проектів СБ, що реалізуються в Україні через державний бюджет. Також із 2009 року по 2013 рік Рахункова палата виконувала функції зовнішнього аудитора Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ).

Постійно здійснюється співпраця з міжнародними громадськими й міжнародними фінансовими організаціями. Підписана Угода про співпрацю з Міжнародною асоціацією інженерів-консультантів (FIDIC) дала змогу залучати незалежних експертів для проведення об'єктивних досліджень під час аудитів ефективності, що проводяться Рахунковою палатою. Реалізуються заходи в рамках співпраці з Європейським офісом боротьби зі шахрайством (OLAF).

Важливим також є співробітництво щодо проведення міжнародних координованих паралельних аудитів. Невід'ємним елементом міжнародного співробітництва Рахункової палати є проведення міжнародних координованих паралельних аудитів за участю фахівців кількох ВОА. Так, із 2005 року Рахункова палата взяла участь у низці міжнародних координованих паралельних аудитів, про що свідчать відповідні звіти за їх результатами.

Аудитори Рахункової палати включені до складу Групи аудиторів за трьома програмами прикордонного співробітництва європейського інструменту сусідства та партнерства (ППС ЄІС) [20].

З-поміж паралельних аудитів за участі Рахункової палати як вищого органу аудиту України можна виокремити координований паралельний аудит EUROSAI з питань зміни клімату. Метою цього координованого аудиту було оцінити, як саме адаптаційна політика та інші заходи впроваджуються на національному рівні, визначити урядові виклики, пов'язані зі зміною клімату, і надати загальні висновки й рекомендації. Крім того, метою кооперативного аудиту був обмін знаннями з іншими ВОА. Очікувалося, що зміна клімату матиме серйозні наслідки для таких секторів, як енергетика, сільське та лісове господарства, а також значний вплив на інфраструктуру, наприклад, на транспорт і водопостачання. Цей аудит показав, що уряди недостатньо підготовлені до очікуваних наслідків зміни клімату й не мають адекватних дій, спрямованих на подолання цих неминучих негативних наслідків [21].

У звіті про координований паралельний аудит EUROSAI з питань зміни клімату зазначено, що ВОА є важливими суб'єктами, що здійснюють контроль за фінансуванням державою екологічної політики й відіграють важливу роль у сприянні ефективності та економічно ефективної реалізації екологічної політики.

Сьогодні в Європі кліматичні зміни є однією з основних екологічних проблем, загально-визнано, що клімат змінюється по всьому регіону. Зміна клімату матиме вплив на навколишнє середовище, суспільство та його громадян, а також вплив на економіку Європи. Необхідна адаптація до зміни клімату, щоб зменшити ці важкі наслідки.

Під час цього спільного аудиту дев'ять європейських вищих аудиторських установ оцінили готовність урядів до клімату зміни та дії для її адаптації. Кооперативний аудит демонструє деякі урядові бар'єри й виклики, які потрібно вирішити в рамках адаптації до кліматичних змін. Отже, звіт підвищує обізнаність і сприяє новому розумінню та знанням урядів відповідей на адаптацію до зміни клімату. Сподіваємося, що це розуміння буде корисним для політичних процесів на національному й міжнародному рівнях [22].

Висновки. Отже, міжнародне співробітництво Рахункової палати як вищого органу аудиту України має вагомe 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. Важливим у цьому співробітництві також є забезпечення діяльності робочої групи EUROSAl з аудиту коштів, виділених на запобігання наслідкам і ліквідацію наслідків катастроф.

Міжнародне співробітництво Рахункової палати як вищого органу аудиту України в проєктах і програмах міжнародної технічної допомоги має вагомe значення для ефективної роботи Рахункової палати як вищого органу аудиту України, розвитку двосторонніх і багатосторонніх партнерських взаємовідносин України з іншими державами світу, забезпечення високого рівня довіри до Рахункової палати з боку вищих органів аудиту окремих зарубіжних країн, міжнародного співтовариства, суспільства, інших органів публічної влади України. Важливим у цьому співробітництві також є навчання й обмін досвідом, вивчення членами та посадовими особами Рахункової палати позитивного зарубіжного досвіду щодо проведення аудиту публічних фінансів, паралельного аудиту, IT аудиту, відповідного спеціалізованого програмного забезпечення й інновацій, а також проведення на їх основі відповідних паралельних аудитів Рахунковою палатою та вищими органами аудиту відповідних країн.

Вагомe значення має також співпраця Рахункової палати з міжнародними організаціями з питань запобігання та протидії корупції, а саме: ООН, Радою Європи, ОБСЄ, НАТО, ГРЕКО й ОЕСР.

Існують перспективи подальших наукових досліджень у цьому напрямі, зокрема, щодо порівняльно-правового аналізу міжнародного співробітництва Рахункової палати та вищих органів аудиту країн-членів ЄС; міжнародного співробітництва Рахункової палати; адміністративно-правового статусу Рахункової палати як вищого органу аудиту України.

Отже, у статті охарактеризовано проблематику міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України.

Список використаних джерел:

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. The Lima Declaration (ISSAI 1). (1977), Approved at IXth Congress of INTOSAI, Lima/Peru, "INTOSAI Professional Standards Committee". URL: http://www.issai.org/media/12901/issai_1_e.pdf (дата звернення: 11.09.2019).
4. Resolution adopted by the General Assembly № 69/228 (2014), "Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions". URL: <http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=A/RES/69/228&referer=/spanish/&Lang=E> (дата звернення: 11.09.2019).
5. Міжнародне співробітництво. URL: <https://rp.gov.ua/IntCooperation/General/> (дата звернення: 12.09.2019).
6. Угоди про співробітництво. URL: <https://rp.gov.ua/IntCooperation/Agreements/> (дата звернення: 12.09.2019).
7. Угода про співробітництво між Рахунковою палатою України та Рахунковим комітетом з контролю за виконанням республіканського бюджету Республіки Казахстан від 22 вересня 2006 року. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2006Kazakhstan_ukr.pdf (дата звернення: 14.09.2019).
8. Угода про співробітництво між Рахунковою палатою України та Державним контролем Латвійської Республіки від 23 жовтня 2009 року. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2009Latvia_ukr.pdf (дата звернення: 14.09.2019).

9. Угода про співробітництво між Рахунковою палатою України та Державним контролем Литовської Республіки від 26 жовтня 2013 року. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2013Lithuania_Ukr.pdf (дата звернення: 14.09.2019).

10. Угода про співробітництво між Рахунковою палатою України та Рахунковим судом Федеративної Республіки Німеччини від 25 грудня 2009 року. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2009Germany_ukr.pdf (дата звернення: 14.09.2019).

11. Угода про співробітництво між Рахунковою палатою України та Національним аудиторським офісом Китайської Народної Республіки від 23 жовтня 2013 року. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2013China_Ukr.pdf (дата звернення: 18.09.2019).

12. Угода про співробітництво між Рахунковою палатою України та Державним контролем Естонії від 11 червня 2018 року. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/Estonia_RP_Ukr.pdf (дата звернення: 18.09.2019).

13. Угода про співробітництво між Рахунковою палатою України та Рахунковою палатою Республіки Албанії від 14 червня 2018 року. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/Albania_RP_Ukr.pdf (дата звернення: 18.09.2019).

14. Partnership and cooperation declaration among The Supreme Audit Office of Poland, The State Audit Office of Georgia, the Court of Accounts of the Republic of Moldova and the Accounting Chamber of Ukraine from 23 February 2015. URL: <https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2015CoopDecl4SAO.pdf> (дата звернення: 18.09.2019).

15. Меморандум про взаєморозуміння між Рахунковою палатою Азербайджанської Республіки, Комітетом державного контролю Республіки Білорусь, Державним аудиторським офісом Грузії та Рахунковою палатою України від 11 липня 2019 року. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2019Memorandum_Ukr.pdf (дата звернення: 19.09.2019).

16. Меморандум про співробітництво між Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ) ГмбХ та Рахунковою палатою України від 25 квітня 2014 року. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2014GIZ_RP_UkrEng.pdf (дата звернення: 19.09.2019).

17. Протокол № 1 про внесення змін до Меморандуму про співробітництво між Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ) ГмбХ та Рахунковою палатою України від 25.04.2014 р. від 5 липня 2016 року. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2016GIZ_RP_UkrEng.pdf (дата звернення: 19.09.2019).

18. Лист про наміри між Рахунковою палатою і Німецьким товариством міжнародного співробітництва (GIZ) ГмбХ від 30 січня 2019 року. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/Agreements/2019GIZ_RP_UkrEng.pdf (дата звернення: 24.09.2019).

19. Регламент Рахункової палати, затверджений Рішенням Рахункової палати від 28.08.2018 № 22-7. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/About/RegulatoryDoc/arp_1_new.pdf (дата звернення: 24.09.2019).

20. Звіт Рахункової палати за 2018 рік. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2018/ZVIT_RP_2018.pdf (дата звернення: 25.09.2019).

21. Координований паралельний аудит EUROSАI з питань зміни клімату. URL: <https://rp.gov.ua/IntCooperation/IntAudits/?id=55> (дата звернення: 25.09.2019).

22. Adaptation to climate change – are governments prepared? A cooperative audit. Joint report. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/IntCooperation/IntAudits/31-12-2012%2009-00-00/Zvit_climate_change_2012.pdf (дата звернення: 26.09.2019).