

Пропозиції
до проектів законів України
«Про Рахункову палату» (реєстр. № 10044-1 від 27.09.2023 р.)
та «Про внесення змін до Закону України «Про Рахункову палату» щодо
удосконалення діяльності Рахункової палати відповідно
до міжнародних стандартів державного зовнішнього аудиту»
(реєстр. № 10044-2 від 29.09.2023 р.)*

Законопроекти є альтернативними до проекту Закону України «Про Рахункову палату» (реєстр. № 10044 від 14.09.2023 р.) і покликані реалізувати, зокрема, заходи щодо усунення зауважень, сформульованих в Аналітичному звіті до Повідомлення Комісії для Європейського Парламенту, Європейської Ради та Ради (Висновок Європейської Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі) від 01.02.2023 року¹ (далі – Аналітичний звіт).

Аналіз запропонованих альтернативних законопроектів свідчить, що вони меншою мірою, ніж основний законопроект, передбачають виконання висловлених в Аналітичному звіті зауважень.

Законопроект *реєстр. № 10044-2* (детальний постатейний аналіз якого викладено в Додатку 1) повністю враховано лише одне зауваження Аналітичного звіту. Хоча автори й намагалися розширити повноваження Рахункової палати щодо контролю місцевих бюджетів, об'єктів комунальної власності, за надходженням коштів до фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування та їх використанням, «аналізу» стану використання міжнародної фінансової, гуманітарної та технічної допомоги, отриманої об'єктами контролю. Однак пропоновані зміни навряд чи змінять поточну ситуацію з невідповідністю цих норм міжнародним стандартам. Зокрема, змінами до пункту 1 частини першої статті 7 Закону України «Про Рахункову палату» додано названі об'єкти контролю, але не змінено положення пункту 7 цієї ж частини, який передбачає здійснення контролю тільки за зверненням органів місцевого самоврядування, фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, державних підприємств та інших суб'єктів господарювання державного сектору економіки та застосування заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо відповідних місцевих бюджетів та діяльності суб'єктів звернення.

Пропоновані зміни до статті 5 названого Закону можуть бути підтримані, але потребують технічного доопрацювання та внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України (так, у частині третій статті 5 у редакції законопроекту йдеться про «пропозиції щодо пріоритетних завдань фінансового забезпечення», а у частині четвертій – про бюджетні пропозиції, що являють собою

¹ Аналітичний звіт до Повідомлення Комісії для Європейського Парламенту, Європейської Ради та Ради (Висновок Європейської Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі) від 01.02.2023 р. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/imce/analitichnyy_zvit_yek_ukrayinskoyu.pdf

по суті «пропозиції щодо пріоритетних завдань фінансового забезпечення». Однак у законопроекті не визначено, чим вони відрізняються між собою).

Пропозиції до статті 3 виглядають спірними з погляду принципу верховенства права, закріпленого у статті 8 Конституції України, та не вирішують проблему, зазначену в Аналітичному звіті. Те ж саме стосується й запропонованих змін до Кодексу про адміністративне судочинство України (далі – КАС України). Також у законопроекті не взято до уваги зауваження Європейської Комісії щодо зосередженості на проведенні перевірок установ, а не аудитів, дублювання повноважень Рахункової палати та Державної аудиторської служби, незначного впливу аудиторської діяльності, відсутності затвердженої процедури моніторингу виконання рекомендацій Рахункової палати, неналежної комунікації із ЗМІ та громадськістю, відсутності офіційних парламентських процедур розгляду звітів Рахункової палати.

Проект Закону України реєстр. № 10044-1 здебільшого містить пропозиції, аналогічні розглянутим вище (детальний постатейний аналіз викладено в Додатку 2). Що стосується зауважень, викладених в Аналітичному звіті, крім аналогічних у законопроекті реєстр. № 10044-2 від 29.09.2023 р. норм, ще одна спрямована на їх урахування – щодо взаємодії із ЗМІ (стаття 30 законопроекту).

Таким чином, слід зазначити, що подані законопроекти (включно з основним реєстр. № 10044) відображають особливості національного сприйняття Рахункової палати як ще одного «ревізійного» органу. Варто наголосити, що в розвинутих країнах утворення вищих органів державного аудиту, їх особливий статус, порядок фінансового забезпечення, гарантії незалежності, широкі повноваження зумовлені необхідністю здійснення неупередженої та професійної оцінки використання державних ресурсів. Отже, рахунковими палатами проводиться аудит діяльності вищих органів державної влади (який не можуть на належному рівні здійснювати підпорядковані цим органам контролюючі організації), політик і програм, державних монополій (у тому числі, природних), політичних партій (включаючи правлячу), цілих галузей економіки та сфер суспільного життя. Результатами такого аудиту є зміна підходів до управління в тій чи іншій сфері, перерозподіл коштів та / або їх суттєва економія, підвищення ефективності програм і політик, покращення законодавчого регулювання. Так, наприклад, у Нідерландах вищий орган аудиту може не затвердити програму Уряду держави. В Австрії невиконання рекомендацій або рішень не тягне за собою жодних юридичних санкцій, але широко висвітлюється. Тож суспільство й засоби масової інформації, а також опозиція здійснюють тиск на чинну владу, аби усунути виявлені в результаті аудиту недоліки. Негативні висновки вищого органу аудиту можуть покласти кінець політичній кар'єрі політика або призвести до поразки політичної сили на чергових виборах.

В Україні ж, як зазначено в Аналітичному звіті, Рахункова палата зосереджена на проведенні перевірок установ, а не аудитів, і саме це призводить до дублювання її повноважень із повноваженнями Державної аудиторської служби та

незначного впливу аудиторської діяльності вищого органу аудиту. Тому вважаємо вдалим використання терміну «зовнішній державний аудит» у законопроекті реєстр. № 10044 від 14.09.2023 р., однак пропонуємо чітко визначити цей термін, аби відмежувати його від державного фінансового контролю, який здійснюється Державною аудиторською службою.

Також пропонуємо визначити види зовнішнього державного аудиту в законі відповідно до стандартів INTOSAI. Це, зокрема, дозволить частково врахувати зауваження щодо використання цих стандартів у частині, що не суперечить Конституції та законам України, – адже ці норми буде імplementовано в закон. До того ж, слід врахувати, що офіційний переклад системи документації INTOSAI (IFPP)² здійснюється англійською, німецькою, іспанською, французькою, арабською мовами. Тож імplementація її норм у вітчизняне законодавство забезпечить для об'єктів контролю можливість належного розуміння обсягів та предмета аудиту, а для суспільства – можливість робити висновки з рішень Рахункової палати.

Із погляду взаємодії із суспільством та підвищення авторитету Рахункової палати, актуальними залишаються пропозиції щодо висвітлення діяльності вищого органу аудиту (і не лише на сайті органу). На нашу думку, доцільно розглянути можливість публікації періодичних коротких дайджестів (за прикладом органів судової системи), легких для розуміння і сприйняття.

Варто також повторно переглянути систему звітування – на наш погляд, не може бути підтвердженням «результативності та ефективності діяльності Рахункової палати» виконання плану роботи, який формується нею самою, як і виконання паспорту бюджетної програми.

Отже, вважаємо, що із трьох запропонованих проектів щодо діяльності Рахункової палати саме основний проект Закону України «Про Рахункову палату» (реєстр. № 10044 від 14.09.2023 р.) більшою мірою (хоча й не повністю) враховує зауваження, сформульовані в Аналітичному звіті, проте водночас потребує техніко-юридичного доопрацювання.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

² Translations in non-official INTOSAI languages. URL: <https://www.issai.org/cannot-find-your-language/>