

Технічний документ

Перша експертна думка

щодо проекту Закону № 9086

«Про основні засади діяльності органів державного фінансового контролю»

Стислий опис

Робота органів державного фінансового контролю в Україні допомагає забезпечити законність та правильність бюджетних витрат і, відповідно, сприяє дотриманню вимог до прозорості та підзвітності розпорядників бюджетних коштів.

Ми цінуємо рішення оновити наявне законодавство та визначити повноваження, структуру та функції відповідного державного органу у новому законі.

Проте попередній аналіз проекту Закону № 9086 «Про основні засади діяльності органів державного фінансового контролю» свідчить, що він містить некоректні посилання, незрозумілі визначення та термінологію, яка допускає невірне тлумачення.

Передусім, деякі положення запропонованого Закону створюють ризик дублювання функцій Державної аудиторської служби та інших контрольних органів. Ці положення не забезпечують розподіл повноважень та функцій між цими органами відповідно до визнаної міжнародної практики.

GIZ рекомендує переглянути проект Закону та узгодити його з положеннями Стратегії реформування системи управління державними фінансами, міжнародними стандартами та кращими практиками.

Загальні відомості

14 вересня 2018 року Кабінет Міністрів України подав до Верховної Ради України проект Закону № 9086 (веб-сторінка Верховної Ради: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64601).

Закон «Про основні засади діяльності органів державного фінансового контролю» має на меті замінити чинний Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» (26.01.1993, № 2939-XII).

Згідно з текстом Закону, він має на меті визначити принципи, а також правові чи організаційні засади діяльності органів державного фінансового контролю. Відповідно до Стратегії реформування системи управління державними фінансами на період 2017-2021 рр., розробленої Кабінетом Міністрів України (Стратегія УДФ), цей термін застосовується до Державної аудиторської служби України (ДАСУ).

ДАСУ є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України (КабМін). Вона реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю та забезпечує ефективне використання коштів та майна галузевими міністерствами.

ДАСУ не є незалежною і вона підзвітна лише Уряду. Вона створена на основі колишньої Державної фінансової інспекції (ДФІ), яка за часів СРСР була зовнішнім органом, що здійснював фінансову перевірку вже виконаних операцій для забезпечення правильного використання бюджетних коштів.

Основні висновки

1. Посилання на міжнародні стандарти зовнішнього аудиту

У статті 5 проекту Закону зазначається, що ДАСУ може застосовувати у своїй діяльності основні принципи діяльності Міжнародної організації Вищих органів фінансового контролю (INTOSAI) та її регіональних організацій (EUROSAI), а також Міжнародні стандарти Вищих органів фінансового контролю (ISSAI).

Ці стандарти були розроблені INTOSAI виключно для Вищих органів фінансового контролю (ВОФК). INTOSAI як організація своїми стандартами ISSAI надає рамки для удосконалення зовнішніх аудитів та посилення професійної спроможності ВОФК.

Це відповідає положенням розділу V Угоди про Асоціацію (економічна та галузева співпраця), у главі третій якої

(управління державними фінансами: бюджетна політика, внутрішній контроль та зовнішній аудит) зазначено завдання для співпраці у сфері державних фінансів. У статті 347 зазначено, що *„Сторони обмінюватимуться інформацією, досвідом, найкращою практикою та здійснюватимуть інші заходи, ... у галузі зовнішнього аудиту: імплементації стандартів та методик Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), а також обмін найкращими практиками ЄС у галузі зовнішнього контролю та аудиту державних фінансів з особливим акцентом на незалежності відповідних органів Сторін.“*

У п. 2 ст. 26 Бюджетного кодексу зазначено, що «Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата». А Закон України «Про Рахункову палату» (2015) визначає Рахункову

палату як єдиний орган, відповідальний за здійснення державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Таким чином, ці міжнародні стандарти, на які робиться посилання у проекті Закону, не можуть застосовуватися до органу з проведення фінансової інспекції як ДАСУ.

2. Визначення повноважень ДАСУ

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 868 від 28.10.2015 р. «Про утворення Державної аудиторської служби України», ДФІ було реорганізовано у ДАСУ у червні 2016 року. За результатами цієї реформи ДАСУ вже змінила свої повноваження: тепер вона також здійснює (поряд з функцією інспектування) попередні аудити та спеціалізовані аудити (наприклад, фінансовий аудит та аудит ефективності).

Новий Закон тепер вводить у законодавство термін «аудит». У міжнародній практиці цей термін зазвичай застосовується лише у контексті **внутрішнього** аудиту (згідно з визначенням ІІА або Європейського стандарту PIFC) або **зовнішнього** аудиту (який здійснюють ВОФК).

У Проекті Закону незрозуміло, як з технічної точки зору аудит відрізняється від колишньої інспекційної роботи ДАСУ.

Стаття 7 проекту Закону визначає форми аудиту: аудит відповідності, аудит ефективності та фінансовий аудит. Ці терміни є типовими для опису повноважень ВОФК і вони чітко сформульовані у стандартах ISSAI. Окрім цього, визначення, запропоновані у проекті Закону, не пояснюють точний обсяг та метод здійснення цих форм аудиту, напр., чим саме відповідність з нормами законодавства (аудит відповідності) відрізняється від оцінювання правильності ведення бухгалтерського обліку (фінансовий аудит).

Пункт 1 ст. 2 проекту Закону передбачає, що ДАСУ повинна стати саме тим центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю. Центральний підрозділ гармонізації (ЦПГ) (англ. - Central Harmonization Unit (CHU)), який відповідає за гармонізацію розвитку внутрішнього контролю та аудиту у державному секторі через ініціювання ухвалення відповідних нормативних актів та методик, а також проведення освітніх заходів, після свого перебування у структурі ДАСУ був переведений минулого року до Міністерства фінансів. Для забезпечення гармонізованого підходу у цій сфері існує нагальна потреба у

постійній координації дій між ДАСУ та ЦПГ стосовно формування відповідної державної політики.

ДАСУ варто переглянути термінологію, яка застосовується у проекті Закону, та забезпечити більш послідовні та зрозумілі формулювання. Ми дуже рекомендуємо розглянути можливість відмови від застосування терміну «аудит» для уникнення подальших непорозумінь. Стратегія УДФ, яка незабаром буде переглянута, має забезпечити адаптацію цих термінів.

Обов'язкова координація дій між ДАСУ та ЦПГ у складі Міністерства фінансів має бути прописана у проекті Закону.

3. Розширення повноважень ДАСУ

Відповідно до статі 17, п. д) проекту Закону, ДАСУ має відповідати за контроль законності та ефективності використання коштів та/або грантів Європейського Союзу підконтрольними установами.

Аудит використання коштів ЄС може здійснюватися лише під керівництвом або за дорученням органів аудиту, уповноважених Європейською Комісією. Європейська Комісія застосовує до таких органів аудиту дуже жорсткі критерії професіоналізму, компетентності та спроможності. ДАСУ далеко не відповідає цим фаховим критеріям.

Згідно з п. 2 статі 7 проекту Закону, фінансовий аудит також охоплює аудит «місцевих бюджетів» без подальшого роз'яснення обсягу такого аудиту. Не зрозуміло, які саме місцеві бюджети є об'єктом такого аудиту – бюджети на рівні міст, районів та областей чи також бюджети громад.

Якщо це саме так, то це може бути проблематичним, оскільки об'єднані громади, створені у процесі децентралізації, повинні стати самоврядними одиницями, які керують своїми власними бюджетами. Згідно зі ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування, «адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти».

Необхідно забезпечити, що територіальні повноваження ДАСУ визначені чітко і у відповідності до Європейських стандартів місцевого масоврядування.

Більше того, необхідно з'ясувати, чи ДАСУ має стати офіційним органом з аудиту в Україні.

Проект Закону був розглянутий групою міжнародних експертів з питань контролю та аудиту за дорученням GIZ.

Даний документ відображає особисту думку експертів і не є юридичним аналізом.

Підготовлено:

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

GIZ Україна

Розбудова адміністративних потужностей у сфері державних фінансів в Україні

Контакти:

Д-р. Анке Шольц / anke.scholz@giz.de

7, Крутий узвіз
01004 Київ, Україна
Т +380 44 581 85 87

Останнє оновлення:

Київ, 01/2019

За дорученням
Федерального міністерства економічного співробітництва та розвитку
Німеччини (BMZ)