

Обушна Н.І.,

кандидат економічних наук, доцент,

докторант кафедри державного менеджменту

Національної академії державного управління при Президентові України

Публічний аудит як модернізаційний механізм державного управління в Україні

У статті обґрунтовано необхідність становлення повноцінного інституту публічного аудиту в умовах модернізації системи державного управління в Україні, конкретизовано його економічну сутність як системного інституту оцінювання результативності та ефективності державного управління. На цій підставі визначено головні завдання, видові й суб'єктно-об'єктні особливості публічного аудиту стратегічних управлінських рішень і діяльності органів публічної влади, уточнено соціально-регулятивну роль публічного аудиту в умовах становлення громадянського суспільства.

У контексті реформування державної служби в Україні актуалізовано завдання професійної підготовки управлінських кадрів вищої ланки нової генерації, конкурентоспроможних на ринку праці, здатних до аналітичної діяльності в публічній сфері та запровадження інноваційних методів аудиту діяльності органів публічної влади.

Ключові слова: аудит, публічний аудит, публічне управління, державний контроль, суспільні ресурси, суспільні цінності.

Obushna N.I. Public audit as a modernization mechanism of public administration in Ukraine

In the article the necessity of establishment of a full-fledged public audit institution in conditions of the modernization of public administration in Ukraine is substantiated, its economic substance as a system institute of performance and efficiency evaluation of public administration is specified. On this basis, key objectives, specific and also subject-object features of public audit of strategic management decisions, as well as features of public authorities' activity are refined. Social and regulatory role of public audit amid the foundation of civil society is specified.

In the context of public service reform in Ukraine the task of professional training of top-level management of the new generation who are competitive on labor market, capable of analytical professional activity in the public sphere and introduction of innovative methods of public authorities audit is updated.

Key words: audit, public audit, public administration, state control, public resources, social values.

Обушная Н.И. Публичный аудит как модернизационный механизм государственного управления в Украине

В статье обоснована необходимость становления полноценного института публичного аудита в условиях модернизации системы государственного управления в Украине, конкретизирована его экономическая сущность как системного института оценки результативности и эффективности государственного управления. На основании этого определены основные задачи, видовые и субъектно-объектные особенности публичного аудита стратегических управленческих решений и деятельности органов публичной власти, раскрыта социально-регулятивная роль публичного аудита в условиях становления гражданского общества.

В контексте реформирования государственной службы в Украине актуализированы задачи профессиональной подготовки управленческих кадров высшего звена новой генерации, конкурентоспособных на рынке труда, способных к аналитической деятельности в публичной сфере и внедрению инновационных методов аудита деятельности органов публичной власти.

Ключевые слова: аудит, публичный аудит, публичное управление, государственный контроль, общественные ресурсы, общественные ценности.

Постановка проблеми. На нинішньому етапі розвитку в Україні здійснюється складний, динамічний перехід до сучасного громадянського суспільства.

Забезпечення незалежної діяльності інститутів громадянського суспільства, посилення їх впливу на прийняття суспільно значимих рішень дадуть змогу модернізувати й побудувати систему дієвого та прозорого державного управління.

Модернізація системи державного управління в Україні в умовах європейської інтеграції актуалізує проблему створення повноцінного інституту публічного аудиту діяльності органів публічної влади, який у багатьох розвинутих демократичних країнах світу вже виступає важливим елементом системи публічного управління. Особливого значення згадана проблема набуває в контексті реформування державної служби, основною метою якого є становлення професійної, високоефективної, стабільної, авторитетної державної служби, здатної відповідати на виклики сьогодення. Без розв'язання цієї проблеми запровадження норм та цінностей демократії як основних підвалин подальшого державного розвитку і реального формування повноцінного громадянського суспільства в Україні буде або взагалі неможливим, або може стати фіктивним прикриттям для зовсім інших за змістом та спрямуванням суспільних процесів.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Теоретичні засади розвитку публічного аудиту, його роль та місце в системі державного управління у вітчизняній науковій літературі лише починають досліджуватися. Відповідно, системних наукових розробок, які б ставили за мету довести цінність саме публічного аудиту діяльності органів публічної влади, в Україні поки що не існує.

Окремі аспекти публічного аудиту вже починають упроваджуватися на території Російської Федерації. Так, питання публічного аудиту досліджуються в працях таких російських вчених, як С.Степашин, Н.Столяров, В.Франц, О.Франц, С.Шахрай та ін.

Аналізуючи літературні джерела, слід зазначити, що у вітчизняній теорії та практиці державного управління поки що не розроблено чітко сформованого понятійного апарату публічного аудиту. Крім того, в сучасних умовах цивілізаційної та формаційної модернізації українського суспільства, коли відбувається загальний перегляд парадигми державного управління та підходів до оцінювання його ефективності та результативності, особливої актуальності набувають наукові розвідки щодо необхідності законодавчого врегулювання застосування публічного аудиту (повноваження, статус, функціональна незалежність тощо та їх змістове наповнення), а також обґрунтування інструментів, що можуть гарантувати громадськості публічність та відкритість результатів публічного аудиту.

Формулювання мети та цілей дослідження. Метою статті є обґрунтування необхідності становлення інституту публічного аудиту діяльності органів публічної влади в Україні як модернізаційного механізму системи державного управління. Для досягнення цієї мети сприятимуть такі цілі: переосмислити категорію “аудит”, наповнити її змістом, що відповідає сутності цього явища в системі сучасних практичних координат і структури публічних відносин у суспільстві; конкретизувати сутність публічного аудиту як системного інституту оцінювання результативності та ефективності державного управління; визначити головні завдання та суб'єктно-об'єктні особливості публічного аудиту стратегічних управлінських рішень і діяльності органів публічної влади; уточнити соціально-регулятивну роль публічного аудиту в умовах становлення громадянського суспільства; актуалізувати завдання професійної підготовки управлінських кадрів вищої ланки нової генерації, здатних до

аналітичної діяльності у публічній сфері, та запровадити інноваційні методи аудиту діяльності органів публічної влади.

Виклад основного матеріалу. В Україні сьогодні формуються передумови для переходу до нової філософії аудиту – публічного аудиту, який проводиться в інтересах суспільства для забезпечення законної, результативної, ефективної та прозорої діяльності органів публічної влади. Такий підхід дає змогу відійти від радянських стереотипів, які обмежують поняття “аудит” виключно підприємницькою діяльністю у сфері бухгалтерського обліку і фінансової звітності суб’єктів господарювання [1]. У результаті аудит розглядається не лише як інструмент виявлення фінансових порушень, а і як функція щодо вдосконалення системи управління в цілому, у тому числі й державного.

У цьому контексті слід пригадати Міжнародну організацію вищих органів аудиту (INTOSAI), яка функціонує з 1953 р. і є незалежним керівним органом для вищих органів аудиту державних фінансів. Як відомо, фундаментальні принципи аудиту INTOSAI складаються з чотирьох керівних вказівок [2]: ISSAI 100 “Основні принципи аудиту державного сектору”; ISSAI 200 “Основні принципи фінансового аудиту”; ISSAI 300 “Основні принципи аудиту ефективності”; ISSAI 400 “Основні принципи аудиту відповідності”. Інакше кажучи, в контексті публічних фінансів аудит бухгалтерського обліку і фінансової звітності (фінансовий аудит) є лише одним із чотирьох основних видів (або напрямів) аудиту.

Як доводить світова практика, рівень розвитку публічного аудиту є показником розвинутості громадянського суспільства та демократичності публічного управління, його здатності оперативно й адекватно реагувати на виклики сьогодення, тобто публічний аудит – це нова філософія сприяння забезпеченню якості публічного управління справами суспільства на основі оцінювання результативності та ефективності діяльності органів публічної влади із застосуванням ідеології та принципів громадянського суспільства.

В умовах формаційної та цивілізаційної модернізації суспільства в Україні назріла необхідність створення повноцінного інституту публічного аудиту. Однак ідея створення цього інституту поки що має концептуальний характер, оскільки сама необхідність практичної участі виборців у прямому чи непрямому управлінні публічними фінансами, власністю, інтелектуальними та іншими ресурсами країни ще не стала невід’ємною складовою системи суспільних цінностей в Україні і, відповідно, законодавчо не закріплена.

Публічний аудит – це система зовнішнього незалежного фахового оцінювання та аналізу результативності й ефективності діяльності органів публічної влади щодо управління функціонуванням публічної сфери (або її складових) та її регулювання з питань дотримання й розвитку суспільних цінностей та управління суспільними ресурсами, що проводиться на всіх рівнях публічного управління на замовлення за участю суб’єктів громадянського суспільства. Інакше кажучи, публічний аудит виконує функції специфічної діагностики, оскільки досліджує певну сферу діяльності, фіксує суперечності та проблеми, надає інформацію про отримані результати суспільству.

Згідно зі змістовою наповненістю терміна “публічний аудит” розрізняють публічний аудит, як (рис. 1): суспільний інститут; вид професійної діяльності; процес оцінювання; нову функцію публічного управління; інструмент участі громадськості в управлінні; напрям наукових досліджень.

Разом з тим публічний аудит для України є новою, малодослідженою сферою і перебуває лише на стадії становлення. Відповідно сам термін “публічний аудит” в Україні ще не є загальноживаним і дуже часто це поняття ототожнюють з поняттям “контроль”.

Непродумане використання цих термінів нівелює принципи відмінності між контролем, що здійснюється державою (самоконтролем держави), і незалежним наглядом суспільства за її діяльністю. Отже, між термінами “державний контроль” і “публічний аудит” така сама відмінність, як між поняттями “право сили” і “сила права”. При цьому публічний аудит базується не на силі примусу, а на відкритості, об’єктивності, прозорості діяльності, тобто на “силі права”.

На наш погляд, залучення громадян до публічного аудиту – це органічна частина більш широкої угоди між владою і суспільством. Жити в рамках такої “суспільної угоди” означає вибудовувати відносини між владою і суспільством в напрямі, що дає змогу досягти найбільш актуальної для України мети: визнання громадянина первинним, а владу – вторинною. У рамках такої парадигми не людина існує для держави, а держава – для людини.



Рис. 1. Підходи до змістової наповненості терміна “публічний аудит”

Отже, філософські основи і сама ідеологія публічного аудиту повністю відповідають інноваційному світогляду, в якому найвищою цінністю вважається творча, вільна і соціально відповідальна людина.

Таким чином, місією публічного аудиту необхідно визнати інформування суспільства про результати незалежної професійної оцінки діяльності органів публічної влади.

Метою публічного аудиту є підвищення прозорості, ефективності та результативності управлінських рішень у публічній сфері, відповідальності та підзвітності органів публічної влади суспільству.

Виникнення публічного аудиту пов'язано, передусім, з об'єктивними потребами суспільства мати якомога більш повну і достовірну оцінку тих подій, що відбуваються в різних сферах його життя – економічній, політичній, соціальній тощо, а також якості державного управління. Відповідно до головних умов функціонування публічного аудиту слід віднести високий рівень розвитку громадянського суспільства (суспільство визнає публічний аудит як механізм модернізації системи державного управління), а до додаткових – наявність системи поділу влади; змішаний або ліберальний характер економіки; визнання пріоритету прав та свобод людини та громадянина.

Світовий досвід показує, що предметом публічного аудиту виступає достовірний і об'єктивний інформація про діяльність органів публічної влади та інших суб'єктів господарювання, що стосуються формування та використання суспільних ресурсів/цінностей, яка розглядається в контексті законності, достовірності, доцільності, ефективності та результативності.

Звичайно, аналізуючи діяльність органів публічної влади, важливо ставити акцент на підвищенні ефективності їх роботи. При цьому критерії ефективності слід розглядати не в абстрактно-математичному плані, а з погляду “людинозбереження”. Наприклад, у координатах “чистої” макроекономічної теорії українські реформи 1990-х рр. можна було б вважати досить ефективними, оскільки вони дали змогу в найкоротший термін змінити структуру власності, сформувати певні механізми ринкової економіки, створити нові інститути і так далі. Однак з погляду “людинозбереження” ці реформи виявилися не просто неефективними, а дійсно шокowymi, оскільки поза увагою залишилися життєві інтереси величезної маси населення України.

Водночас проведення публічного аудиту ґрунтується на двох підходах:

- орієнтації на результати публічного управління;
- орієнтації на суперечності та/або проблеми суспільства, що розв'язуються системою публічного управління.

Загальним об'єктом публічного аудиту виступає діяльність органів публічної влади та інших суб'єктів господарювання, що стосуються формування та використання суспільних ресурсів/цінностей (рис. 2).

Взагалі визначення об'єкта публічного аудиту залежить від цілей та виду аудиту, який проводиться. Наприклад, основним об'єктом публічного аудиту може бути: виконання державного (місцевого) бюджету; використання державних фінансових ресурсів; адміністративна діяльність органів публічної влади; діяльність стратегічних господарських комплексів (військова промисловість, видобуток корисних копалин, транспорт і зв'язок тощо); використання державної та комунальної власності; виконання бюджетних програм тощо.



Рис. 2. Об'єкти публічного аудиту

Публічний аудит розпочинається як ініціатива інститутів громадянського суспільства і надалі має заручатися підтримкою держави та місцевого самоврядування. Отже, суб'єктами публічного аудиту можуть бути учасники, яких доцільно поділити на дві групи:

– “споживачі” результатів публічного аудиту – замовники, ініціатори аудиту, наділені певними повноваженнями, які потенційно можуть безпосередньо не брати участі в діях щодо перевірки/оцінювання, а лише користуватимуться результатами цього аудиту. Це найчастіше представники громадянського суспільства, тобто громадянин зі своїми громадянськими правами і організації-асоціації, об'єднання, рухи і громадські інститути, інші зацікавлені установи;

– суб'єкти, які проводять публічний аудит: до безпосередніх суб'єктів аудиту зараховують тих, хто є виконавцем, тобто бере участь у проведенні аудиту, визначає його методологію, розробляє технологію й інструменти дослідження, відповідає за збирання даних, їх аналіз, підготовку звіту про результати оцінювання. Подібні аудити можуть проводитись незалежними аудиторськими установами (вітчизняними або міжнародними), громадськими організаціями, які є професійними учасниками аудиторського ринку, як самими, так і спільно з урядовими структурами сфери державного аудиту (Рахункова палата), аналітичними, консалтинговими фірмами та дослідницькими інститутами.

Отже, в контексті процесів сучасного демократичного державотворення в Україні питання формування засад і визначення перспектив розвитку публічного аудиту є надзвичайно важливими та набувають особливого значення в публічному управлінні.

Належне функціонування публічного аудиту дасть змогу:

– реалізовувати конституційні засади діяльності публічної влади, притаманні сучасному цивілізаційному розвитку суспільства та внаслідок отримання актуальної, незалежної за характером і неупередженої інформації про діяльність органів публічної влади сприяти консолідації та солідарності влади й суспільства;

– здійснювати постійну модернізацію системи і механізмів публічного управління;

– проводити незалежну експертно-аналітичну оцінку результативності та ефективності діяльності органів публічної влади (насамперед з питань дотримання й розвитку суспільних цінностей та управління суспільними ресурсами);

– розробляти способи та засоби дотримання органами публічної влади суспільних цінностей та результативного управління суспільними ресурсами, а також усунення виявлених відхилень та недопущення їх у майбутньому;

– виявляти прояви та попереджати факти порушення посадовими особами інтересів/цінностей громадянського суспільства або покладених на них обов'язків і завдань згідно з чинним законодавством України та ін.

Напрями реалізації публічного аудиту мають утворити методологічну основу публічного аудиту як інституціональної системи модернізації взаємодії системи публічного управління та суспільства. Пояснюється це насамперед тим, що публічний аудит, з одного боку, здатний визначати конфлікти інтересів у суспільстві, а з другого – може стати спонукальним фактором для розв'язання проблем та прийняття стратегічних рішень щодо розв'язання конфліктів інтересів між суб'єктами публічної сфери. Останнє означає, що публічний аудит може стати джерелом вироблення стратегій із усунення суперечностей в економічній, соціальній та інших сферах. Водночас стратегія визначає цілі, дії (функції), структуру (відносини між суб'єктами публічної сфери) тощо діяльності органів публічної влади. Таким чином, публічний аудит виходить на проблеми модернізації системи публічного управління в цілому та на механізми публічного управління у тому числі.

Отже, якщо в Україні створюється справжнє громадянське суспільство, то в державі немає і не може бути зон, закритих для публічного аудиту. Більше того, публічні органи влади самі мають розуміти, чому так важливо бути відкритими для зовнішнього аудиту. Адже висновок зовнішнього аудитора – це не що інше, як ефективний механізм легітимації соціально-економічних рішень держави, інструмент забезпечення реальної суспільної підтримки. І в цьому полягає найважливіша соціально-регулятивна роль публічного аудиту.

Проблематика публічного аудиту є напрямом наукових, практичних і освітніх досліджень кафедри державного менеджменту Національної академії державного управління при Президенті України. Так, співробітниками кафедри відповідно до вимог Закону України “Про вищу освіту” розроблено нову освітню програму зі спеціалізації “Публічний аудит” за напрямом підготовки 1501 “Державне управління” (рівень магістратури).

Унікальність спеціалізації “Публічний аудит” полягає в тому, що це *перша експериментальна програма в Україні*, яка передбачає комплексний розгляд теоретичних, методологічних та практичних засад функціонування інституту публічного аудиту з метою вдосконалення системи публічного управління з урахуванням сучасних вимог суспільства до влади.

Як основний методологічний підхід при її розробці реалізовано уявлення про публічний аудит як консолідовану і солідарну взаємодію суспільства та системи публічного управління.

Висновки. Таким чином, визначення основних проблем та особливостей становлення інституту публічного аудиту діяльності органів публічної влади в Україні дає підстави зосередити увагу на таких питаннях, як:

1) активізація участі громадян в управлінні справами суспільства, зокрема у вирішенні таких актуальних проблем, як посилення впливу громадянського суспільства на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, обумовленого демократизацією українського суспільства та утвердженням європейських ціннісних засад розвитку;

2) актуальність переходу в Україні до нової філософії аудиту – публічного аудиту, який здійснюється в інтересах суспільства для забезпечення належної (законної, результативної, ефективної та прозорої) діяльності органів публічної влади у сфері дотримання/розвитку суспільних цінностей та управління суспільними ресурсами;

3) процес становлення та розвитку публічного аудиту в Україні як перспективний механізм модернізації публічного управління, який передбачає:

– розробку концепції розвитку публічного аудиту в Україні з урахуванням того, що процеси суспільної трансформації відбуваються у складних умовах економічної, соціальної кризи і військових дій на сході України і залежать насамперед від ефективності, скерованості суспільних змін та врахування сучасних суспільних викликів;

– наукові розвідки щодо необхідності законодавчого врегулювання застосування публічного аудиту (повноваження, статус, функціональна незалежність тощо) та їх змістового наповнення;

– упровадження в практику державного управління і місцевого самоврядування сучасних технологій та методів публічного аудиту, апробованих світовою практикою;

– унормування незалежності організаційних структур і посадових осіб, що здійснюють публічний аудит; підзвітність і відповідальність за проведення та наслідки публічного аудиту;

– обґрунтування інструментів, що можуть гарантувати публічність, гласність та відкритість результатів публічного аудиту, забезпечення вільного доступу громадськості до його результатів;

– упровадження сучасних інформаційних технологій у сферу публічного аудиту та ін.

Список використаних джерел

1. Про аудиторську діяльність : Закон України від 22 квіт. 1993 р. № 3125-XII // Голос України. – 1993. – 29 трав.

2. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI // Голос України. – 2010. – № 143. – 4 лип.

3. Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів [Електронний ресурс] / Рахункова палата України. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217?cat_id=32836