

ДО ПИТАННЯ ПРО АУДИТ ПОЛІТИЧНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ

У статті розкривається специфіка аудиту політичної ефективності у співвідношенні з традиційним державним аудитом ефективності.

Ключові слова: державний аудит, аудит ефективності, аудит політичної ефективності, ресурси влади.

Інститут державного аудиту, наділений правом на незалежність і самостійну оцінку дій органів державної влади, є найважливішим елементом системи «раннього попередження» про можливі помилки державного планування і ексцеси виконання. Він же виконує функцію легітимації рішень держави, а отже, безпосередньо забезпечує її стабільність. Також у всіх сучасних суспільствах він відіграє роль інструменту оптимізації рішень органів державної влади в умовах неминучої обмеженості суспільних ресурсів.

Державний аудит на перше місце ставить питання про співвідношення цілей і засобів соціально-економічних перетворень і приділяє особливу увагу аналізу «соціальної ціни» різного роду реформ і стратегій. Сьогодні в усьому світі інститути державного аудиту (рахункові палати тощо) відіграють роль одного з ключових елементів узгодження реальних інтересів суспільства із задекларованими цілями розвитку та методами їх досягнення. Але при всій розвиненості цього інституту поза увагою залишається перевірка ефективності розподілу державних ресурсів, що й становить сутність політичного аудиту, адже політика — це насамперед розподіл ресурсів, наявних у державній владі. Саме розкриття специфіки аудиту політичної ефективності у співвідношенні з загальним аудитом ефективності, що вже здійснюється інститутами державного аудиту, становить мету статті.

«Державний аудит, — за визначенням С. В. Степашина, — конституційно встановлена система зовнішнього, незалежного контролю від імені суспільства за діяльністю органів державної влади з управління національними ресурсами країни (фінансовими, матеріальними, інтелектуальними), є одним із сучасних інститутів

соціального контролю, який виникає в умовах поширення ідей гуманізму та свободи як інституціональний відгук на зміну уявлень людей про ієрархію відносин між державою, суспільством і людиною» [1]. Він зазначає, що у таких координатах у сучасних суспільствах державний аудит гармонійно доповнює існуючі протягом багатьох століть системи контролю з боку держави за поведінкою особистості механізмами контролю від імені громадян за ефективністю роботи самої держави.

Стратегічний аудит, який включає в себе традиційний фінансовий контроль і аудит ефективності, являє собою якісно новий рівень роботи вищих органів фінансового контролю, що дозволяє оцінити і спрогнозувати наслідки передбачуваних дій у сфері економічних, соціальних перетворень в різних сферах державного і суспільного життя. Як зазначає П. В. Смагін, для нього «головне — це вчасно запропонувати обґрунтовані рекомендації щодо зміни конфігурації тих чи інших соціально значущих та пріоритетних національних ідей, проєктів, мінімізувати державні витрати і запобігти негативним наслідкам» [2, с. 27].

І. Стефанюк пропонує розглядати аудит ефективності як «форму контролю, яка являє собою сукупність статистичних, ревізійних і аналітичних дій, спрямованих на визначення рівня ефективності державних вкладень у процесі реалізації запланованих цілей, встановлення факторів, перешкоджаючих досягненню максимального результату в процесі використання певного обсягу: трудових, матеріальних і фінансових ресурсів, і обґрунтування пропозицій щодо підвищення ефективності використання державних ресурсів» [3, с. 11].

Як підкреслюється в статті 4 «Лімської декларації керівних принципів аудиту», прийнятої 1X Конгресом INTOSAI в 1977 році, аудит ефективності «спрямований на перевірку того, наскільки ефективно і економно витрачаються державні кошти» [4, с. 21]. Мета аудиту ефективності полягає не в обґрунтуванні правильності витрачання ресурсів, а в оцінці результативності проведених витрат на основі звітних даних після здійснення програми. Найпростіші показники ефективності можна отримати, зіставивши витрачені ресурси з отриманими результатами. При цьому можна виявити, що якісь напрями роботи коштують дуже дорого, але дають мало позитивних результатів, у той час як за іншим напрямком витрачається набагато менше коштів, але він користується великим попитом у адресатів програми. За результатами аудиту ефективності зацікавлені особи можуть судити про те, наскільки успішно програма досягає заявлених цілей і як витрачаються виділені ресурси. Успіхи у

досягненні поставлених цілей дозволяють заручитися підтримкою при реалізації планів на майбутнє

Згідно з документами міжнародних організацій вищих органів державного контролю (INTOSAI, ЄВРОСАІ, АЗОСАІ) до основних питань проведення аудиту ефективності належать:

- економічність (economy) використання ресурсів — придбання ресурсів у достатній кількості і потрібної якості при мінімальних витратах;

- ефективність (efficiency) використання ресурсів — досягнення максимально можливої віддачі від наявних ресурсів для кожного виду діяльності;

- результативність (effectiveness) — відповідність фактичних результатів запланованим; іншими словами, прагнення до того, щоб діяльність забезпечувала на виході очікуваний результат. Аудит результативності діяльності щодо досягнення, яка перевіряється програмою заданих цілей, доповнюється також аудитом впливу, тобто порівнянням фактичного впливу тієї чи іншої програми чи політики з запланованим.

При проведенні аудиту ефективності, як правило, розглядаються й такі важливі питання, як склад показників ефективності, надійність систем отримання інформації для формування цих показників; рівень і якість бюджетних послуг, при оцінюванні яких велика увага приділяється результатами опитувань споживачів цих послуг; вплив результатів роботи перевіряється/організації/органу та результатів реалізації програм на навколишнє середовище; адекватність системи управлінського контролю.

В цілому розробка методології аудиту ефективності є достатньо складним завданням. Насамперед це стосується вибору та формування критеріїв оцінки ефективності для держави, до якої неможливо або дуже складно застосувати зрозумілі й універсальні критерії та показники комерційної діяльності (прибуток, рентабельність, капіталізація та ін.).

У світовій практиці проведення аудиту ефективності використовується два підходи: орієнтація на результати чи на проблеми. Перший підхід відповідає на запитання: яким є виконання програми, які результати очікувалися, які вимоги та цілі було досягнуто? При цьому недоліки діяльності визначаються як відхилення від норм чи стандартів, прийнятих під час розроблення програми, а рекомендації спрямовано на їхнє усунення. Також піддаються аналізу причини виникнення розбіжностей між умовами

виконання програми та характеристиками, визначеними в результаті аудиту.

Другий підхід стосується питань: чи дійсно існує проблема та що спричинило її виникнення. Стійкі проблеми, що виникли в суспільстві, є початковим етапом аудиту, а не його завершенням. Ознаками існування проблеми можуть бути: зростання витрат унаслідок потреби в більших обсягах ресурсів; стійкий дисбаланс між внесками та цілями; відсутність ясності в розподілі відповідальності між органами виконавчої влади щодо виконання програми; неоднозначність та суперечливість у нормативно-правових документах; тривалі очікування або великі обсяги накопиченої та не виконаної своєчасно роботи; сталий низький рівень компетенції, критика стилю управління, недоліки в механізмі надання послуг та орієнтації на клієнта; велика кількість скарг або заяв від громадськості; індикатори негативних сторонніх ефектів державних програм тощо. А головним завданням цього аудиту називають дослідження стійких проблем та аналіз їхніх причин з позицій економічності, ефективності та результативності [5].

Дослідження методології аудиту ефективності, проведене в ряді зарубіжних країн (США, Великобританія, Канаді та ін), дозволило зробити такі висновки:

- методики проведення аудиту ефективності багато в чому повторюють положення загальноприйнятих міжнародних стандартів аудиту;

- практичні рекомендації з проведення аудиторських перевірок адаптуються до кожної конкретної ситуації;

- аудит ефективності проводиться на основі наявних кращих практик, встановлених критеріїв та індикаторів ефективності, рідше — на основі експертної думки аудитора.

До переваг аудиту ефективності належать:

- розширення меж фінансового контролю за межі формальних оцінок розподілу ресурсів до поліпшення об'єктів, які їх освоюють;

- комплексний аналіз причин неефективного використання ресурсів, зокрема бюджетних коштів, у розрізі їх одержувачів;

- створення умов для боротьби з корупцією в органах державної влади шляхом надання інформації про використання бюджетних коштів;

- надання законодавчим органам влади можливості оцінити результативність прийняття рішень щодо регулювання бюджетного процесу;

- забезпечення органів виконавчої влади інформацією та рекомендаціями щодо підвищення ефективності використання ресурсів;

- вплив на розробку стратегічних рішень у сфері фінансової політики.

«Нездатність оцінити і спланувати фінансові параметри політики — несприятливий фактор, який може мати негативні наслідки, — зазначає І. Сафранчук. Є небезпека взяти на себе надлишкові політичні, а отже, і фінансові зобов'язання або, навпаки, занадто обережним, неусвідомлено і необгрунтовано залишивши частину ресурсів невикористаними. У першому випадку зростає ризик, у другому — знижується ефективність» [6].

Як відомо, висновки Рахункової палати не можуть містити політичних оцінок рішень, прийнятих органами представницької і виконавчої влади держави. Однак у практиці можуть виникати ситуації, коли в результаті перевірки виявлені факти не тільки неефективного використання, але й заздалегідь неефективного розподілу державних коштів, що ставлять під сумнів правомірність і обгрунтованість рішень, прийнятих тими чи іншими органами державної влади. Крім того, державними коштами не вичерпуються обсяг ресурсів, що розподіляються державною владою, і всі ті ресурси, що не підпадають під визначення державних коштів, не враховуються при проведенні аудиту. Тому аудит ефективності у його звичному розумінні не дозволяє в повній мірі оцінити ефективність функціонування державного механізму, діяльності окремих органів державної влади. Для цього він має бути доповнений аудитом політичної ефективності.

Отже, традиційно аудит ефективності розглядається як перевірка діяльності органів державної влади та одержувачів державних коштів з метою визначення ефективності використання ними державних коштів, отриманих для виконання покладених на них функцій і поставлених завдань. На відміну від нього, аудит політичної ефективності має визначити не стільки ефективність використання коштів певними державними інституціями, скільки насамперед ефективність розподілу цих коштів та інших ресурсів державної влади з точки зору його відповідності стратегічним цілям і пріоритетам державної політики.

Наприклад, в Росії постійно лунають заяви про пріоритетність СНД, але вони суперечать постійному зниженню частки цих витрат у загальному обсязі асигнувань на зовнішню політику. Як встановив І.

Сафранчук, «асигнування на політику в СНД після 2000 року суттєво коливалися і зрештою опустилися на рівень кінця 1990-х» [6].

Ресурси влади являють собою все те, що може бути використано для впливу на інших, що підвищує потенціал і силу впливу суб'єкта влади [7, р. 207]. Існують відкриті і приховані типи впливу. У першому випадку використовуються такі ресурси, як силовий примус, право, стимулювання, розподіл соціальних статусів. Ці ресурси можна використовувати як позитивні (надання благ) і негативні (позбавлення благ) санкції. Прихований вплив передбачає використання методів переконання, тобто раціональних аргументів, або навіювання. Залежно від того, які ресурси використовуються, говорять про три способи володарювання — примус, переконання і стимулювання (створення стимулів, в якості яких виступають матеріальні та інші соціальні блага).

Амітаї Етціоні виділяє такі види ресурсів влади [8]:

- утилітарні ресурси — це матеріальні та соціальні блага, пов'язані з повсякденними інтересами людей. З їх допомогою влада, особливо державна, може «купувати» не тільки окремих політиків, а й цілі верстви населення (наприклад, встановлюючи різні пільги та привілеї).

- примусові ресурси — це заходи адміністративного покарання, судового переслідування, силового примусу. Вони використовуються звичайно в тих випадках, коли не спрацьовують ресурси утилітарні.

- нормативні ресурси, які включають засоби впливу на свідомість людини, на формування її переконань, ціннісних установок, на мотивацію її поведінки. Вони покликані переконати підпорядкованих у спільності інтересів громадян і влади, забезпечити схвалення дій суб'єкта влади, прийняття його вимог.

Взагалі термін «ресурси влади» використовують стосовно дуже широкого спектру речей — від матеріальних об'єктів до ментальних сутностей, які мають часом лише одну спільну рису: вони дозволяють суб'єкту влади змусити об'єкт діяти відповідно до своїх намірів.

З огляду на це варто погодитись із запропонованим Т. Бентоном розмежуванням «можливостей» і «ресурсів» (capabilities and resources). Перші, на його думку, належать до «внутрішньої природи» акторів, другі — до їх зовнішніх структурних властивостей. Зокрема, Т. Бентон зазначає: «Стосовно індивідуальних акторів «можливості» включають знання, вміння, компетентність, силу і т. ін., а щодо колективних акторів — якості внутрішньої організації, мораль, доступність знання, уміння та інші компоненти індивідуальних акторів, способи комунікації, якість лідерства і т. ін. З іншого боку, ресурси акторів (як індивідуальні, так і колективні) включають ті ресурси влади, які пов'язані не з внутрішніми якостями актора, а з його відносинами з

іншими людьми, колективами і матеріальними предметами (легітимний авторитет, доступ до засобів масової комунікації, контроль над інструментами примусу, володіння землею, будівлями, засобами виробництва, і т. ін.)» [9, р. 298].

Що стосується ресурсів влади, то до них належать контрольовані суб'єктами влади матеріальні і нематеріальні ресурси, які можуть забезпечити підпорядкування одного актора іншому актору. Цим вони відрізняються від ресурсів впливу. Специфіка ресурсів влади полягає в тому, що вони є ефективними лише стосовно певних об'єктів та за певними умовами. Суб'єкт влади повинен не тільки володіти ресурсами влади і знати, як їх використовувати, але також бути готовим застосувати відповідні ресурси у потрібний момент. Як зазначає В. Г. Ледаєв, «багатство, знаряддя примусу, посадові повноваження виявляться безсилими при спробі здійснити владу над релігійним фанатиком, вони навряд чи зможуть змусити його, наприклад, підкоритися урядовій політиці щодо церкви. У цьому випадку ресурсом влади швидше можуть стати контроль над інформацією та здатність маніпулювати свідомістю» [10, с. 221].

Як вважають Р. Моккен и Ф. Стокмен, просте володіння ресурсами влади не обов'язково веде до влади, адже ресурси повинні бути пов'язані з владною позицією, що дозволяє їх ефективно реалізувати. Специфічна комбінація ресурсів влади, яка може бути використана у владній позиції — це «база влади» (power base). Владна позиція характеризує реляційний аспект влади, а база влади (ресурси) — субстанційний аспект. «Коли нас цікавить реляційний аспект влади, ми звертаємо увагу головним чином на те, як використовується владна позиція щодо позиції інших акторів. Коли увага зосереджується на субстанційному аспекті, на використанні ресурсів, то на перший план виходить база влади» [11, р. 47].

Говорячи про ресурси влади, В. Г. Ледаєв пропонує розрізнити «загальні ресурси влади» і «конкретні ресурси влади». «Загальні ресурси влади — це кошти, які суб'єкт контролює і може використовувати для досягнення підпорядкування об'єкта. Вони включають в себе не всі наявні в його розпорядженні засоби впливу на людей, а тільки ті, які він може використовувати щодо даного об'єкта і домогтися його підпорядкування. Конкретні ресурси влади є ті загальні ресурси влади, які зумовлюють владне ставлення (здатність суб'єкта домогтися підпорядкування об'єкта) в даних умовах у даний час» [10, с. 221]. З огляду на це, політичний аудит передбачає вивчення як загального розподілу ресурсів державної влади, так і оцінку ефективності розподілу конкретних ресурсів державної влади в контексті вже існуючих владних відносин.

В рамках аудиту політичної ефективності перевірки мають здійснюватися з метою оцінки правильності рішень органів державної влади щодо розподілу ресурсів влади, їх відповідності цілям державної

політики, необхідності чи доцільності тих чи інших державних програм, а не для визначення ефективності використання державних коштів, що спрямовуються на їх реалізацію відповідно до прийнятих законодавчих та нормативних актів. Аудит політичної ефективності має враховувати результат влади, який В. Г. Ледаєв слушно визначає в термінах підпорядкування об'єкта суб'єкту. «А має владу над Б, якщо А може домогтися підпорядкування Б, тобто змусити Б діяти у спосіб, визначений А» [10, с. 267]. Тим самим аналіз ефективності влади концентрується на підпорядкуванні як визначальній властивості влади.

При цьому треба враховувати, що у ситуаціях, коли бажаний для суб'єкта результат досягається незалежно від його впливу на об'єкт, — тобто суб'єкт просто адаптує свої бажання до обставин, що змінюються, або здатний передбачити, що об'єкт буде діяти в його інтересах, — або, навпаки, суб'єкт здатний вплинути на об'єкт, але не може досягти його підпорядкування, відсутнє владне ставлення.

Перший різновид перевірок в рамках аудиту політичної ефективності — це перевірки ефективності, пов'язані з виконанням державних функцій, зокрема:

а) перевірки ефективності розподілу державних ресурсів, що спрямовуються на виконання державних функцій, реалізацію цілей державної політики (наприклад, перевірки ефективності розподілу бюджетних коштів на оборону, освіту, охорону здоров'я тощо);

б) перевірки ефективності розподілу державних ресурсів окремими органами державної влади при виконанні покладених на них функцій;

в) перевірки ефективності розподілу державних ресурсів в окремих сферах або видах діяльності, що здійснюються кількома органами державної влади.

Другий різновид включає перевірки державних програм, у реалізації яких бере участь декілька міністерств, відомств, інших органів державної влади (цільові програми, адресна інвестиційна програма, програми розвитку регіонів тощо).

При організації та проведенні аудиту політичної ефективності слід керуватися тим, що кожна перевірка ефективності розподілу державних ресурсів має давати конкретні результати, які могли б сприяти підвищенню відповідальності, прозорості та підзвітності у роботі органів державної влади та одержувачів державних коштів, вирішенню найбільш значущих питань і проблем, які відповідають інтересам суспільства; підвищенню ефективності роботи органів державної влади та одержувачів державних коштів, у тому числі впровадженню в їх діяльність сучасних методів роботи, більш ефективному розподілу й використанню державних коштів.

Слід враховувати, що проведення аудиту політичної ефективності вимагає значно більших дій, витрат часу і ресурсів у порівнянні з перевітками законності та цільового використання бюджетних коштів (фінансовим аудитом) й звичним аудитом ефективності (внутрішнім аудитом). Це обумовлено тим, що для аудиту політичної ефективності необхідно вибирати, як правило, найбільш суспільно значущі і великі сфери розподілу державних ресурсів, результати перевірок яких повинні сприяти більш ефективному їх розподілу в інтересах суспільства.

Література

1. Степашин С. В. Конституционный аудит / С. В. Степашин. — М. : Наука, 2006.
2. Смагин П. В. Оптимизция деятельности Счетной палаты Российской Федерации (история, теория, практика) : автореф. дисс. на соискание научн. степени к.ю.н. спец. 12.00.01 / П. В. Смагин. — СПб. : НОУ ВПО «Юридический институт», 2011.
3. Стефанюк Й. Б. До нової якості бюджетного контролю через аудит ефективності / Й. Б. Стефанюк // Фінансовий контроль. — 2003. — № 2. — С. 9–14.
4. Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів. — Керівні принципи аудиту державних фінансів. Збірник базових документів INTOSAI. — К., 2003.
5. Мамишев А. В. Захід розпочав півстоліття тому: (Зарубіжний досвід організації державного фінансового контролю виконання бюджетних програм) / А. В. Мамишев // Фінансовий контроль. — 2004. — № 3. — С. 60–63.
6. Сафранчук И. Аудит российской внешней политики / И. Сафранчук // Россия в глобальной политике. — Ноябрь-декабрь 2006. — № 6.
7. Baldwin D. A. Paradoxes of Power / D. A. Baldwin. — N.Y. : Basil Blackwell, 1989.
8. Etzioni A. Comparative Analysis of Complex Organizations. On Power, Involvement, and Their Correlates / A. Etzioni. — N.Y. : Free Press, 1961.
9. Benton T. 'Objective' Interests and the Sociology of Power / T. Benton // Power: Critical Concepts / ed. by John Scott. — Vol. 2. — L. : Routledge, 1994. — P. 283–307.
10. Ледаев В. Г. Власть: концептуальный анализ / В. Г. Ледаев. — М. : РОССПЭН, 2001.
11. Mokken R. J. Power and Influence as Political Phenomena / R. J. Mokken, F. N. Stokman // Power and Political Theory: Some European Perspectives / ed. by Brian Barry. — L. : Wiley, 1976. — P. 33–54.

В статье раскрывается специфика аудита политической эффективности в соотношении с традиционным государственным аудитом эффективности.

Ключевые слова: *государственный аудит, аудит эффективности, аудит политической эффективности, ресурсы власти.*

The article is devoted to the specificity of political effectiveness audit in relation to the traditional public audits.

Key words: *state audit, effectiveness audit, audit the political effectiveness, resources of power.*

Березинський Леонід Володимирович — здобувач кафедри політології Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара.

Рецензент: проф. Токовенко О. С.