

8. Кириченко А. Формування механізму управління інвестиційною безпекою підприємств / А. Кириченко, Л. Харченко // Економіка та держава. – 2010. – № 1. – С. 19–22.

9. Крейдич І. М. Домінанти формування інвестиційної політики в умовах ресурсних обмежень / І. М. Крейдич // Економіка та держава. – 2014. – № 4. – С. 61–64.

10. Орлова Н. С. Ответственное инвестирование в условиях устойчивого развития глобальной экономики / Н. С. Орлова, А. А. Харламова // Економічний часопис-XXI. – 2014. – № 3–4. – С. 4–7.

11. Пшенична В. П. Особливості формування та розвитку механізму реалізації державної інвестиційної політики в Україні / В. П. Пшенична // Держава та економіка. – 2010. – № 6. – С. 59–61.

Melnychenko O. A. Mechanisms for implementation of state investment policy.

An analysis of scientific research and publications, devoted to the state investment policy implementation, has been conducted. The classification of mechanisms for regulatory influence of the investment processes has been updated. A list of factors determining the specific features of the state investment policy has been extended. The promising areas of the policy improvement are outlined.

Key words: mechanisms, implementation, investments, policy, state.

Надійшла до редколегії 14.02.2015 р.

УДК 336.1:351

О. Ю. Оболенський,

д.е.н., проф.,

професор кафедри державного менеджменту

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Київ

Н. І. Обушна,

к.е.н., доц.,

докторант кафедри державного менеджменту

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Київ

ПУБЛІЧНИЙ АУДИТ: ЦІЛІ ТА ЕКОНОМІЧНИЙ ЗМІСТ

Обґрунтовано необхідність становлення інституту публічного аудиту в умовах модернізації системи державного управління в Україні, конкретизовано його економічну сутність. Визначено підходи до проведення публічного аудиту та охарактеризовано його цілість складові.

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

Сучасне демократичне суспільство спрямоване на трансформацію відносин між суспільством і державою, яка, у свою чергу, забезпечується створенням нових форм і критеріїв впливу людей на публічно-управлінські процеси і відповідно їх участю в громадсько-політичному житті суспільства. Зокрема, одним із визначальних критеріїв модернізації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах демократичного суспільства стає публічність (відкритість, гласність). Однією з вимог реалізації цього критерію є запровадження інституту публічного аудиту в

системі державного управління в умовах цивілізаційної та формаційної модернізації українського суспільства.

У багатьох країнах з давніми традиціями демократії, лібералізму, громадянського суспільства публічний аудит уже став обов'язковим елементом сучасного публічного управління. Він виконує функції специфічного “томографа”, оскільки досліджує певну сферу діяльності, фіксує протиріччя та проблеми, надає інформацію про отримані результати суспільству. Тобто належне функціонування системи публічного аудиту дозволяє завчасно виявляти відхилення від цінностей суспільства та вимог законності, результативності, ефективності й економічності використання та управління суспільними ресурсами і на цій основі розробляти заходи і способи щодо їх усунення.

Водночас слід констатувати, що інститут публічного аудиту є відносно новим для України і знаходиться лише на стадії свого наукового обґрунтування. Відсутність теоретико-методологічних засад стратегії формування, запровадження та розвитку системи публічного аудиту негативно впливає на розвиток демократичних засад публічного управління та, як наслідок, ствердження основ громадянського суспільства в Україні.

Теоретичні засади розвитку публічного аудиту, його роль та місце в системі державного управління лише починають досліджуватися у вітчизняній науковій літературі. Відповідно, системних наукових розробок, які б ставили собі за мету довести цінність саме публічного аудиту діяльності органів публічної влади, в Україні поки що не існує.

Аналіз вітчизняних наукових літературних джерел у сфері аудиту вказує на той факт, що мають місце значні напрацювання у сфері аудиту підприємницької діяльності. Це праці Н. Бондаренко, З. Понікарова, Я. Гончарук та ін. Інша група авторів – С. Дзюба, Л. Гуцаленко, Л. Коновалов, М. Лесечко, А. Мамишева, О. Пархомчук, Л. Приходченко, Р. Рудницька, Л. Савченко, Ю. Слободяник, Б. Усач, В. Черепанова, А. Чемерис та ін. – фокусується на питаннях державного аудиту та його правових аспектах реалізації.

Найбільш ґрунтовно проблема публічного аудиту та контролю розроблена в західноєвропейській науці, зокрема у працях Ж.-Р. Алвентозу, А. Баріларі, Ж. Бенете, Ж.-Ю. Бертуччо, С. Бхамбхрі, Р. Васкеса, Ч. Валейна, А. Доел, Л. Тімо, Ж.-Л. Шартъє та ін.

Окремі аспекти публічного аудиту вже починають упроваджуватися і на території Російської Федерації. Так, окремі питання публічного аудиту досліджуються в працях таких російських учених, як С. Степашина, Н. Столярова, В. Франца, О. Франца, С. Шахрая та ін.

Аналізуючи літературні джерела, слід зазначити, що у вітчизняній теорії та практиці державного управління поки що не розроблено чітко сформованого понятійного апарату щодо публічного аудиту. У науковій думці поняття “публічний аудит” та його співвідношення і взаємозв'язок із державним аудитом до цих пір залишаються нерозкритими. Окрім того, в сучасних умовах, коли відбувається загальний перегляд парадигми державного управління та підходів до оцінювання його ефективності та результативності, питання уточнення економічного змісту публічного аудиту діяльності органів публічної влади та його функцій як важливого механізму модернізації державного управління в умовах цивілізаційної та формаційної трансформації суспільства набуває особливої актуальності.

Метою даної статті є обґрунтування наукового визначення сутності публічного аудиту та його ролі в умовах модернізації системи державного управління в Україні. Вирішенню цієї мети сприятимуть такі цілі: довести необхідність становлення інституту публічного аудиту в Україні; визначити його економічну сутність; конкретизувати його роль у системі публічного управління; охарактеризувати підходи до проведення публічного аудиту та його цільові складові в умовах цивілізаційної та формаційної модернізації українського суспільства.

Термін “аудит” у перекладі з латинської “audio” означає “він чує”, “слухати”, “слухач” [5, с. 321]. Дослідження перекладу слова “аудит” доводять до висновку, що аудит є однопорядковим словом зі словами “аналізувати”, “перевіряти”, “екзаменувати”, “оцінювати”.

На думку Д. Флінта, аудит є соціальним феноменом, що має практичне значення. Його виникнення зумовлене необхідністю індивідів чи окремих груп отримувати або підтверджувати інформацію про діяльність, яка лежить в площині їх професійних чи адміністративних інтересів. Флінт стверджує, що функція аудиту повинна розглядатися як функція суспільного контролю, що забезпечує механізм моніторингу за діяльністю і реалізацію принципу підзвітності [8].

Н. Шалімова вважає, що необхідність в аудиті спричинена сформованою моделлю індивідуума в економічній теорії і практиці, основою якої виступає антагонізм взаємодії учасників контракту, а їх поведінка характеризується як раціональна та максимізуюча, що вимагає застосування у сфері соціально-економічних відносин попереджувальних та контрольних заходів або інструментів доказу достовірності стану певного об’єкта. Ця першопричина виникнення аудиту проявляється в постулатах аудиту стосовно його необхідності, а також у такому професійному принципі, як “професійний скептицизм” [7].

В Україні термін “аудит” протягом тривалого проміжку часу розглядався лише у взаємозв’язку із фінансово-господарською діяльністю суб’єктів господарювання. Законом України “Про аудиторську діяльність” визначено, що “аудит – це перевірка публічної бухгалтерської звітності, обліку, первинних документів та іншої інформації щодо фінансово-господарської діяльності суб’єктів господарювання з метою визначення достовірності їхньої звітності, обліку, його повноти, й відповідності чинному законодавству та встановленим нормативам” [1].

На сьогодні термін “аудит” застосовується при характеристиці найрізноманітніших суспільних відносин. Так, зустрічаються такі словосполучення, як “податковий аудит”, “митний аудит”, “екологічний аудит”, “страховий аудит”, “кадровий аудит”, “державний аудит” тощо.

Згідно з міжнародними стандартами аудиту, прийнятими Міжнародною організацією вищих органів аудиту (International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)) у червні 1992 р., виділяють два види державного аудиту:

– фінансовий аудит відповідності/правильності (regularity audit);

– аудит ефективності діяльності (performance audit) (охоплює аудит адміністративної діяльності, ефективності трудових ресурсів, ефективності з метою досягнення результатів; тобто аудит ефективності стосується не лише сфери управління фінансами, а більше аналізу прийнятих управлінських рішень) [4].

У науковій літературі зустрічається ще одне схоже з державним аудитом поняття “конституційний аудит”, який, на думку С. Степашина, представляє собою “новий напрямок у соціальних науках, що досліджує конституційні основи, теорію, методологію

і практику державного аудиту як особливого економічного, соціального, суспільно-політичного інституту, головною метою якого є здійснення від імені суспільства незалежного об'єктивного публічного контролю діяльності органів державної влади з управління довіреними їм суспільними ресурсами" [6].

У розвинутих країнах світу важливим елементом сучасного публічного управління є публічний аудит, який розглядають як один із провідних інститутів громадянського суспільства, що виступає невід'ємною частиною системи суспільно-економічного регулювання.

Як доводить передова зарубіжна практика, успішне досягнення цілей усіх суб'єктів публічної влади і громадянського суспільства в цілому можливе лише за умови формування компромісних інтересів і цілей, що на сучасному етапі розвитку здійснюється за умов реалізації такої моделі публічного управління (рис. 1).

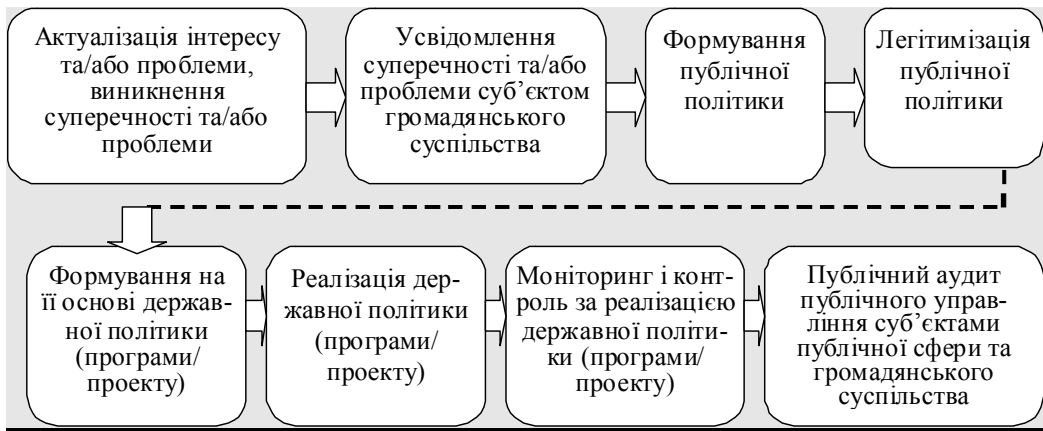


Рис. 1. Модель публічного управління, що забезпечує формування компромісних інтересів і цілей суб'єктів громадянського суспільства

Термін “публічний аудит” (public – громадський, публічний [2]) уже міцно закріпився в лексиконі вчених і політиків розвинених зарубіжних країн світу. Пояснюється це тим, що публічний аудит у правовій демократичній державі відіграє надзвичайно важливу роль, адже демократія як форма правління передбачає контроль з боку народу (як методами прямої демократії, так і опосередковано за допомогою обраних народом представників) не тільки за прийняттям державно-управлінських рішень, а й за їх виконанням.

Публічний аудит забезпечує контроль суспільства за станом державного управління, відповідає принципам незалежності та об'єктивності, тому не може бути підпорядкований органам виконавчої влади, що безпосередньо здійснюють управління суспільними ресурсами.

В умовах формаційної та цивілізаційної модернізації суспільства в Україні також визріла гостра необхідність створення повноцінного інституту публічного аудиту. Однак ідея цього інституту носить поки що концептуальний характер, оскільки сама ідея необхідності практичної участі виборців в прямому чи непрямому управлінні публічними фінансами, власністю, інтелектуальними та іншими ресурсами країни ще

не стала невід’ємною складовою системи суспільних цінностей в Україні й відповідно законодавчо не закріплена.

Публічний аудит – це діяльність щодо незалежного, експертно-аналітичного оцінювання, спрямованого на виявлення результативності та ефективності діяльності органів публічної влади з питань дотримання й розвитку суспільних цінностей та управління суспільними ресурсами, що проводиться окремим незалежним спеціалізованим органом, на всіх рівнях публічного управління на замовлення/за участю суспільства.

Під суспільними цінностями слід розуміти ідеї, норми, процеси, відносини матеріального і духовного порядку, які мають об’єктивну позитивну значимість і здатні задовольняти потреби людей. Таке трактування передбачає широке залучення громадян до розвитку суспільства та вдосконалення системи публічного управління в Україні в умовах оновлення ціннісних орієнтацій, пов’язаних із ствердженням людиноцентристської ідеології на зміну державо-центристської.

Суспільні ресурси у вищенаведеному визначенні включають публічні фінанси, державну власність та інтелектуальну власність, що вироблена за рахунок коштів державного бюджету.

Тобто належне функціонування публічного аудиту дозволить:

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

2) виявляти/попереджувати факти порушення посадовими особами інтересів/цінностей громадянського суспільства або обов’язків, покладених на них законодавством України;

3) розробляти способи та засоби усунення виявлених відхилень та недопущення їх у майбутньому;

4) реалізувати такі конституційні засади діяльності держави, як демократизм, відкритість влади, пріоритет прав людини у громадянському суспільстві;

5) отримувати важливу для суспільства інформацію про результативність та ефективність державного управління, що безпосередньо впливає на рівень суспільної підтримки чинної влади та ін.

Отже, напрями реалізації публічного аудиту можуть бути покладені в основу методології розробку публічного аудиту як інституціональної системи модернізації взаємодії системи публічного управління та суспільства. Пояснюється це насамперед тим, що публічний аудит, з одного боку, здатний визначати (або сприяти визначенню) суперечності (конфлікти) інтересів у суспільстві, а з іншого – може стати спонукаючим фактором прийняття рішень для розв’язання проблем та стратегічних рішень для розв’язання суперечностей (конфліктів) інтересів між суб’єктами публічної сфери. Останнє означає, що публічний аудит може стати джерелом вироблення стратегій з усунення суперечностей (конфліктів інтересів) в економічній, соціальній та інших сферах. У той же час 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.

Окрім того, для самого публічного аудиту, який дозволяє реалізувати особливу неформальну норму в суспільстві – довіру, також притаманний конфлікт інтересів,

який може проявлятися в розбіжності інтересів аудитора та конкретного клієнта (органу публічної влади), невизначеного кола третіх осіб або суспільства в цілому (“розходження (розрив) в очікуваннях”), а також в існуванні обмежень, пов’язаних з необхідністю дотримання засад незалежності та нейтральності.

Стосовно змістовної наповнюваності терміна “публічний аудит” необхідно розрізнати публічний аудит, як: суспільний інститут; вид професійної діяльності; процес оцінювання; нову функцію публічного управління; інструмент участі громадськості в управлінні; напрям наукових досліджень (рис. 2).



Рис. 2. Підходи до змістовної наповнюваності терміна “публічний аудит”

Світовий досвід показує, що проведення публічного аудиту ґрунтується на двох підходах:

- орієнтація на результати публічного управління;
- орієнтація на суперечності та/або проблеми суспільства, що вирішуються системою публічного управління (рис. 3).



Рис. 3. Підходи до проведення публічного аудиту

Відповідно до вищевикладеного, можна визначити цільові складові публічного аудиту діяльності органів публічної влади, серед яких доцільно виокремити такі, як оцінювання законності (правильності), ефективності та результативності діяльності (табл.).

Таблиця

Цільові складові публічного аудиту діяльності органів публічної влади

<i>Цільові складові публічного аудиту</i>	<i>Сутність</i>
Законність дій органів публічної влади	Установлення правильності та доцільності публічних рішень органу публічної влади, виявлення та аналіз причин недотримання норм чинного законодавства та нормативно-правових актів органом публічної влади чи посадовою особою
Ефективність (загальна, спеціальна, конкретна) діяльності органу публічної влади	Перевірка та оцінювання доцільності та відповідності обраних методів вирішення суперечностей та/або проблеми та використаних ресурсів отриманим результатам діяльності органу публічної влади
Результативність діяльності органу публічної влади	Установлення можливого рівня досягнення органом публічної влади наперед визначених цілей та причин відхилення фактичних результатів діяльності від наперед визначених цілей

Взагалі публічний аудит має базуватися на рішеннях, які визначають стратегію діяльності держави. Саме тому публічний аудит має багато спільного з державним аудитом, який за визначенням С. Степашина, представляє собою конституційно встановлену систему зовнішнього, незалежного контролю від імені суспільства за діяльністю органів державної влади з управління національними ресурсами країни (фінансовими, матеріальними, інтелектуальними) [6]. Однак ототожнювати ці поняття не можна.

На думку І. Лагутіна, поняття “державний аудит” доцільно застосовувати лише до частини публічно-контрольних відносин, так як схожу діяльність можуть здійснювати і контрольно-рахункові органи муніципальних утворень [3]. Тому більш раціонально при характеристиці зазначених відносин застосовувати словосполучення “публічний аудит”, оскільки поняття “державний аудит” не включає місцевий рівень влади.

Окрім того, предметом публічного аудиту є законність, ефективність і результативність державної політики (діяльності держави), а не фінансова звітність органів державної влади та місцевого самоврядування.

Взагалі, якщо в Україні створюється справжнє громадянське суспільство, то в державі немає і не може бути зон, закритих для зовнішнього аудиту.

Інакше кажучи, публічний аудит повинен розширити сферу своєї діяльності від фінансів на всі сфери публічного управління, використовуючи при цьому, методи аудиту інформації та екологічного аудиту, що є надзвичайно важливим в умовах впровадження “електронного урядування” в Україні.

Більше того, органи влади самі мають розуміти, чому так важливо бути відкритими для зовнішнього контролю. Адже, висновок зовнішнього аудитора – це ні що інше, як ефективний механізм легітимації соціально-економічних рішень держави, інструмент забезпечення реальної суспільної підтримки. І в цьому полягає найважливіша соціально-регулятивна роль інституту публічного аудиту.

Отже, вищезазначені особливості публічного аудиту дають підстави стверджувати про назрілу необхідність формування і просування інституту публічного аудиту в Україні. Публічний аудит слід розглядати як суспільне благо, як публічну послугу, в основі якої лежить публічний (суспільний) інтерес, тобто як суспільно значиму діяльність, яка має бути регламентована, в першу чергу, законодавством відповідно до засад громадянського суспільства та демократичної правової держави.

Таким чином, за результатами дослідження публічного аудиту можна дійти висновку, що сформованої теоретико-методологічної основи публічного аудиту як необхідної складової публічного управління на сьогодні не існує. Об’єднуючи в собі теоретичні та практичні аспекти державного та інших видів аудиту, він набуває синергетичних якостей, що сприяє забезпеченню законності, ефективності та результативності діяльності органів публічної влади. З огляду на це, найбільш важливим для суспільства в публічному аудиті є надання рекомендацій щодо шляхів підвищення результативності та ефективності діяльності окремих ланок державного механізму та вдосконалення напрямів реалізації прийнятих державно-управлінських рішень.

Подальші дослідження у сфері публічного аудиту мають вирішити низку теоретичних і практичних проблем, пов’язаних з необхідністю законодавчого визначення та розмежування понять “державний фінансовий контроль”, “державний аудит”, “громадський аудит”, “публічний аудит” та систематизацією функцій публічного аудиту. У свою чергу, науковообґрунтована та законодавчо визначена термінологія стане основою для подальшої розробки концепції створення системи публічного аудиту діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні, що сприятиме успішній модернізації системи державного управління в цілому.

Література:

1. Про аудиторську діяльність : Закон України // Голос України. – 1993. – 29 травня ; Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Голос України. – 2010. – № 143. – 4 липня.
2. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Кілієвич. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2003. – 510 с.

3. Лагутин И. Б. Система организации бюджетного контроля в Российской Федерации : монография / И. Б. Лагутин. – Курск : Юго-Зап. гос. ун-т, 2012. – 180 с.
4. Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів / Рахункова палата України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua>.
5. Максимова В. Ф. Сутність державного аудиту / В. Ф. Максимова, Ю. Б. Слободяник // Бізнесінформ. – № 11. – 2013. – С. 319–323.
6. Степашин С. В. Конституционный аудит / С. В. Степашин. – М. : Наука, 2006. – 816 с. – (Экономика и социология знания).
7. Шалімова Н. С. Соціально-економічні аспекти аудиту: теорія і практика : монографія / Н. С. Шалімова. – Кіровоград : ТОВ “ІмексЛТД”, 2012. – 672 с.
8. Flint D. Philosophy and principles of auditing / D. Flint. – Hampshire : Macmillan Education Ltd, 1988.

Obolenskyi O. Yu., Obushna N. I. Public Audit: objectives and economic content.

In the article the necessity of establishing the institute of public audit in the modernization of public administration in Ukraine, elaborated its economic substance. On this basis defined approaches to public audit and characterized its target components.

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

Надійшла до редколегії 19.02.2015 р.

УДК 351.82:631.1

Ю. О. Ульяновченко,

д.держ.упр., доц.,

*доцент кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ,
м. Харків*

ДЕРЖАВНЕ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ АГРАРНИХ КЛАСТЕРІВ

Досліджено концептуальні підходи державного стимулювання розвитку аграрних кластерів. Уточнено сутність аграрних кластерів, їх функції та визначено можливості застосування кластерної політики в аграрній сфері.

Ключові слова: аграрний кластер, кластерна політика, конкурентне середовище, оцінка ефективності кластера.

Сучасні аграрні кластери є надскладними відкритими системами, пов'язаними інтенсивною динамічною взаємодією й обміном ресурсами, інформацією тощо. Зв'язки в цих системах є нелінійними, багатовимірними, зі складними процесами, критичними та хаотичними режимами. Регулювання таких динамічних систем, яким є кластери, методами централізованого зовнішнього впливу є неможливим навіть на теоретичному рівні. Важливе завдання державного управління полягає в розробці та використанні цільового впливу на процеси самоорганізації у складних динамічних системах координуванням внутрішніх важелів взаємодії. І чим складніша кластерна система, тим вище рівень процесів її регулювання.

Концептуальною ідеєю формування аграрного кластера є перехід до нової форми взаємовідносин підприємств і влади; орієнтація на розвиток кооперації між учасниками кластера; розуміння конкуренції не як “боротьби за існування”, а як “взаємовигідного партнерства”; посилення процесів передавання знань і досвіду; застосування принципу “нам тут жити” тощо.