

citation.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/1/7/9/5/1/pages179512/p179512-1.php

6. *Тотьев К. Ю.* Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве / К. Ю. Тотьев // Гос-во и право. – 2002. – № 9. – С. 19–25.

7. *Якимец В. Н.* Индекс для мониторинга и оценки публичной политики [Электронный ресурс] / В. Н. Якимец. – Режим доступа : http://www.civisbook.ru/files/File/Yakimez_index.pdf

8. Россия в глобальном мире: Институты и стратегии политического взаимодействия : материалы VI Всерос. конгресса политологов / Москва, 22-24 нояб. 2012 г. / [под ред. О. В. Гаман-Голутвиной]. – М. : Рос. ассоц. полит. науки, 2012. – 604 с.

Володимир Купрій,

доцент кафедри державної політики

та управління політичними процесами НАДУ

Аудит реалізації державної політики: розуміння та проблематика застосування

У статті автор аналізує існуючі підходи в розумінні сутності поняття “performance audit” та обґрунтовує запровадження терміна “аудит реалізації державної політики”.

Ключові слова: аудит реалізації державної політики, державна політика, аналіз політики, оцінювання.

In the article the author analysis of existing approaches in understanding the concept of “performance audit” and justifying the introduction of the term “audit of public policy”.

Key words: performance audit, public policy, policy analysis, evaluation.

Постановка проблеми. Модернізація українського суспільства, вдосконалення державно-управлінських відносин, забезпечення дієздатності влади потребує належної організації вироблення та впровадження державної політики. Відсутність відповідного досвіду, нерозвинена методологічна база та низька інституційна спроможність органів влади застосовувати аналіз політики, на жаль, змушують констатувати, що процес державної політики в Україні на сьогодні не відповідає вимогам сучасного динамічного світу, стандартам демократичного врядування. Звідси постає наступна проблема – низька якість державної політики, яка не в змозі реагувати на виклики і відповідно вирішувати суспільно значущі проблеми. У пошуках відповіді на цілком логічне питання “що робити?” необхідно, в першу чергу, звернути увагу на винайдення шляхів підвищення ефективності реалізації дер-

жавної політики. В цьому контексті актуалізується потреба в здійсненні раціонального аналізу того, наскільки завдяки втручанню держави вдалося просунути у розв'язанні суспільно значущої проблеми, досягти поставлених цілей, чи уряд робить те, що потрібно, і робить це в найдешевший та правильний спосіб. Отже, оцінка та аудит реалізації державної політики як форми такого раціонального аналізу можуть стати дієвими інструментами управління та сприяти розв'язанню згаданої проблематики. Особливу увагу при цьому варто звернути на аудит реалізації політики, який може стати основою для ухвалення рішень щодо майбутніх пріоритетів і ресурсних витрат. Проте його застосування в умовах вітчизняної практики державного управління потребує відповідного теоретичного обґрунтування та методологічного забезпечення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Власне саме поняття “аудит” відоме з тих часів, коли бурхливий економічний розвиток на межі ХІХ та ХХ ст. вимагав правильного ведення обліку та ефективного функціонування підприємств, що мали на меті отримання прибутку. Саме тоді почали діяти професійні аудитори, які могли надавати висновки про правильність та об'єктивність ведення бухгалтерської звітності та про вірогідність провадження діяльності підприємства принаймні протягом найближчого часу. Згодом стали з'являтися інші види аудиту.

Аудит реалізації (впровадження) державної політики слід пов'язувати передусім із розвитком концепції раціональної поведінки організацій та теорією економічного добробуту [1, с. 19]. З часу його активного застосування в 60-х рр. ХХ ст. в країнах Західної Європи, США та Канади він перебуває в полі уваги як академічної спільноти, так і практиків. Серед тих, хто активно вивчає проблематику аудиту діяльності, слід виокремити таких відомих зарубіжних дослідників, як Т.Англерід, В.Райтерсвард, З.Гашем, В.Костелло, К.Полліт, Х.Гірре, Д.Лонсдейл. Аналіз вітчизняної фахової та наукової літератури з питань державного управління в цілому та державної політики демонструє, що питання аудиту адміністративної діяльності, аудиту результативності діяльності перебувають на початковому етапі наукового розроблення. Висвітлення теоретичних і практичних аспектів цього питання знайшло своє відображення в публікаціях українських авторів: М.Бариніної, С.Дзюби, С.Левицької, М.Лесечко, А.Мамишева, О.Пархомчука, Л.Приходченко, М.Рубан, Р.Рудницької, В.Соколовської, О.Сушинського, І.Стефанюка, В.Черепанової, А.Чемериса та ін. Узагальнюючи результати здійснених наукових розробок та досліджень, необхідно насамперед виділити недостатню розробленість категорійного апарату. Така ситуація пов'язується передусім із питаннями адаптації іншомовних термінів до української мови, що має наслідком достатню строкатість у розумінні сутності понять “аудит”, “аудит реалізації”, “аудит діяльності”, “аудит ефективності” державної політики, державних програм тощо.

Мета публікації – з’ясувати сутність аудиту реалізації державної політики та виокремити проблематику його застосування у вітчизняній практиці державного управління.

Виклад основного змісту. На сьогодні українським законодавством визначається кілька видів аудитів. Безумовно, “лідирує” розуміння аудиту передусім у прив’язці до фінансів. Так, Закон України “Про аудиторську діяльність” дає визначення, яке пов’язується з фінансовим аудитом: “Аудит – це перевірка публічної бухгалтерської звітності, обліку, первинних документів та іншої інформації щодо фінансово-господарської діяльності суб’єктів господарювання з метою визначення достовірності їх звітності, обліку, його повноти і відповідності чинному законодавству та встановленим нормативам” [2]. У фаховій та спеціальній літературі такий вид аудиту часто називають регулятивним або аудитом виконавської дисципліни [1, с. 23]*.

Уперше в українському законодавстві термін “аудит” у контексті державних фінансів було застосовано у 2001 р. в Бюджетному кодексі України. Хоча тлумачення цього терміна в кодексі відсутнє, але в ньому було визначено контрольно-розрахункові органи, що здійснюють аудит на всіх стадіях бюджетного процесу. Бюджетний кодекс не тільки дозволяє, а й вимагає від державних органів та розпорядників бюджетних коштів здійснення внутрішнього аудиту. І цілком очевидно, що зазначений аудит не є тим аудитом, що здійснюється в Україні відповідно до Закону України “Про аудиторську діяльність”. Господарським кодексом України визначається “державний фінансовий аудит”, який є різновидом державного фінансового контролю і полягає в перевірці та аналізі фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю [3].

Черговим кроком для створення правових засад запровадження державного аудиту в Україні стала Концепція застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі, прийнята розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538-р. Згодом до нормативних документів було внесено низку змін та доповнень. Зокрема, Голова КРУ України ініціювало схвалені Урядом 15 жовтня 2003 р. зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2001 р. № 955 “Про затвердження порядку планування контрольно-ревізійної роботи органами державної контрольно-ревізійної служби”, якою вперше передбачалося планування аудитів ефективності. Важливу роль у становленні державного аудиту відіграє Стратегія розвитку державної контрольно-ревізійної служби в Україні на період до 2015 року. У цьому документі йдеться про “...утворення...самостійних

* За класифікацією Міжнародної організації вищих аудиторів (INTOSAI) такий вид аудиту має назву “regularity audit” і є складовою загального державного аудиту.

підрозділів централізованого внутрішнього аудиту; запровадження в діяльність цих підрозділів аудиту адміністративної діяльності (аудиту управління) відповідно до міжнародних стандартів та поступовий перехід до оцінювання державної фінансово-бюджетної політики і програм впровадження в практичну роботу, нарівні з ревізіями та перевітками, аудиту фінансово-господарської діяльності бюджетних установ та аудиту ефективності виконання державних програм з метою оцінки повноти досягнення поставлених цілей”.

Крім цього, в Україні унормований так званий “екологічний аудит” – документально оформлений системний незалежний процес оцінювання об’єкта екологічного аудиту, що включає збирання і об’єктивне оцінювання доказів для встановлення відповідності визначених видів діяльності, заходів, умов, системи екологічного управління та інформації з цих питань вимогам законодавства України про охорону навколишнього природного середовища та іншим критеріям екологічного аудиту [5]. Активно дослідниками обговорюється запровадження так званого “соціального аудиту” [6; 7]. З’являються й інші види аудиту, які стосуються окремих аспектів управлінської діяльності. Наприклад, Міністерством охорони здоров’я України запроваджено аудит стану надання регіональної перинатальної допомоги та кадрового забезпечення перинатальних центрів [8]. Тобто впроваджено аудит діяльності, який передбачає оцінювання якості надання допомоги, виявлення недоліків, а також визначення пріоритетів та розробки плану заходів для покращення роботи.

Безперечно, необхідно загадати ухвалений Рахунковою палатою України власний Стандарт “Порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів”, в якому визначається, що палатою здійснюються встановлення стану справ щодо використання коштів Державного бюджету України та його оцінка з точки зору законності, ефективності й доцільності. Як бачимо, тут також йдеться вже не про звичайний фінансовий контроль, а про аудит ефективності передусім.

Таким чином, можемо бачити, що у вітчизняній практиці державного управління спостерігається поступова тенденція зміщення в розумінні аудиту від сприйняття його як суто контрольної функції, що передбачає перевірку дотримання органами влади, установами та організаціями принципів законності, правильності, відповідності, до аудиту економічності, ефективності та результативності діяльності. На позначення цього в україномовній та російськомовній фаховій літературі, нормативно-правових документах найчастіше використовуються такі терміни: “аудит ефективності”, “аудит адміністративної діяльності”, “аудит виконання”, “програмний аудит”, що є варіативним перекладом усталеного англійського терміна “performance audit”, який за визначенням INTOSAI (Міжнародної організації вищих аудиторів) означає незалежну експертизу ефективності і результативності діяльності

державних установ, державних програм з огляду на принцип економічності та з метою сприяти покращенню управління [10].

З огляду на різні стадії процесу державної політики, на наш погляд, доцільно застосовувати термін “аудит реалізації (впровадження) політики”, сутність якого полягає не в стільки в перевірці з метою виявлення відхилень від стандартів (у контексті традиційного розуміння аудиту), скільки у з’ясуванні ефективності, економічності та результативності такої політики. Безперечно, такий вид аудиту має базуватися на ухвалених рішеннях відповідних суб’єктів державної політики, брати до уваги цілі політики, визначені уповноваженим органом (у випадку України державну політику визначає Верховна Рада України, формує – Кабінет Міністрів України).

Які ж існують проблеми із запровадженням аудиту реалізації державної політики? До таких слід віднести насамперед панування контролю над оцінкою з метою поліпшення ситуації. Вітчизняна практика державного управління орієнтована швидше на забезпечення процесу, ніж на отримання очікуваного результату. При цьому переважає здійснення власне контролю за діяльністю за принципом “аби не трапилося щось лихе”. Також існує брак підготовлених належним чином аудиторів. Створення підрозділів внутрішнього аудиту має супроводжуватися розробкою належної методичної бази забезпечення їх діяльності, а також орієнтування їх на здійснення, крім аудиту ефективності бюджетних програм, також і державних програм.

Висновки. Підсумовуючи, можемо констатувати, що в українській науковій спільноті з державного управління, нормативній базі з питань державного аудиту чітко виокремлюється тенденція в розумінні поняття “performance auditing” як аудиту адміністративної діяльності або аудиту ефективності. Також цей вид аудиту передусім сприймається як форма контролю або різновид контролю. Ураховуючи, що предметом такого аудиту має бути передусім сама діяльність та результати такої діяльності, а не освоєння фінансових ресурсів, то доцільним буде говорити про аудит реалізації (впровадження) державної політики. Під ним слід розуміти сукупність неупереджених аналітичних прийомів (дій) щодо визначення ефективності та результативності політики, що впроваджується, з огляду на дотримання принципу економного витрачання державних ресурсів.

Перспективи подальших розвідок. У межах однієї статті неможливо охопити весь спектр проблематики визначення та розуміння аудиту реалізації державної політики. Тому перспективними виглядають такі напрями подальших досліджень: обґрунтування предмета та об’єкта аудиту реалізації політики, методологічні засади визначення критеріїв для здійснення аудиту.

Список використаних джерел

1. Аудит адміністративної діяльності: теорія та практика / пер. з англ. В. Шульга. – К. : Основи, 2000. – 190 с.

2. Про аудиторську діяльність : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3125-12/print1330902844136197>
3. Господарський кодекс України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
4. Стратегія розвитку державної контрольно-ревізійної служби в Україні на період до 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/53242>
5. Про екологічний аудит : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1862-15>
6. Концепція формування національної моделі соціального аудиту (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lir.lg.ua/Konzer_naz_model.htm
7. Мазурик О. В. Соціальний аудит: потенційні можливості та перспективи застосування в українському суспільстві / О. В. Мазурик // Український соціум. – 2010. – № 1. – С. 137–143.
8. Методика з аудиту стану надання регіональної перинатальної допомоги та кадрового забезпечення перинатальних центрів III рівня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0072-12/page>
9. Стандарт Рахункової палати “Порядок підготовки і проведення перевірок та оформлення їх результатів”. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/283173>
10. Performance Audit Guidelines: ISSAI 3000 – 3100. – Режим доступу : [http://www.issai.org/media\(890,1033\)/Performance_Audit_Guidelines_E.pdf](http://www.issai.org/media(890,1033)/Performance_Audit_Guidelines_E.pdf)

Марія Логунова,

*кандидат філософських наук,
доцент кафедри державної політики
та управління політичними процесами НАДУ*

Олена Пшеничнюк,

*кандидат філософських наук,
доцент кафедри філософії НАДУ*

Наукове забезпечення процесу формування й реалізації державної політики в умовах модернізації українського суспільства

Обґрунтовано необхідність запровадження в Україні наукового супроводу процесу вироблення державної політики в умовах модернізації українського суспільства. Визначено його сутність, особливості застосування в системі