

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Бази́ка С.К.

аспірант,

Хмельницький університет управління та права

ЗМІСТ ТА РОЛЬ АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО АУДИТУ

Нові реалії суспільного буття в сучасних умовах, глибока еволюція соціально-економічних відносин на основі ринкової парадигми мотивації й стимулювання прогресу породжують необхідність переосмислення і перебудови попередньої моделі державного фінансового контролю (далі – ДФК) у напрямку впровадження засад публічно-аудиторської парадигми. У свою чергу, пріоритетною формою публічного аудиту виступає аудит ефективності, який останніми роками отримав широкий розвиток і розповсюдження у більшості країн світу із розвинутими традиціями демократії та лібералізму.

Водночас, аналіз наукових джерел із досліджуваної проблематики засвідчує, що для теорії та практики публічного управління в Україні питання впровадження засад аудиту ефективності залишаються ще порівняно новими, що надзвичайно ускладнює вирішення багатьох важливих як теоретичних, так і практичних державних завдань.

Згідно Лімської декларації основоположних керівних принципів аудиту (The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts (далі – Лімська декларація)) [1], аудит – це «невід’ємна частина системи регулювання, метою якої є виявлення якомога раніше відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів законності, ефективності та економічності управління суспільними ресурсами».

Водночас саме в Лімській декларації зафіксовано появу аудиту ефективності як однієї з форм публічного аудиту, зміст якого у світовій практиці визначають такі форми: фінансовий аудит (financial audit); аудит відповідності (compliance audit); аудит ефективності (performance audit). Так, на статтю 4 (п. 2) Лімської Декларації аудит ефективності по відношенню до фінансового аудиту публічного сектора визначено як «інший вид аудиту, що спрямований на оцінювання економічності, ефективності та результативності публічної адміністрації. Аудит ефективності охоплює не лише окремі фінансові операції, а й усі сфери функціонування публічного сектору, включаючи перевірку систем організації та управління» [1].

Відразу зауважимо, що однозначному трактуванню сутності поняття «performance audit» перешкоджають різні переклади Лімської декларації та ін. нормативів і стандартів INTOSAI (Міжнародна організація вищих органів

аудиту): «аудит (контроль) ефективності», «аудит виконання», «аудит діяльності», «аудит дій», «аудит продуктивності», «аудит адміністративної діяльності».

Батьківщиною аудиту ефективності вважається Швеція, де ще в сер. 60-х рр. ХХ ст. аудит виник на основі теорії «трьох Е», які характеризували стан управління публічними ресурсами: економію (economy), ефективність (efficiency), результативність (effectiveness).

В українському законодавстві, а саме у Постанові КМУ «Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм», подано таке визначення: «Аудит ефективності – це форма державного фінансового контролю, яка спрямована на визначення ефективності використання бюджетних коштів для реалізації запланованих цілей та встановлення факторів, які цьому перешкоджають. Аудит ефективності здійснюється з метою розроблення обґрунтованих пропозицій щодо підвищення ефективності використання коштів державного та місцевих бюджетів у процесі виконання бюджетних програм» [2].

Також у новому Законі України «Про Рахункову палату» визначено суть аудиту ефективності як «встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо своєчасності і повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів їх розпорядниками та одержувачами, законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу, стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів» [3].

Водночас у Стандартах INTOSAI (а саме в ISSAI 3100 [4, р. 2]) аудит ефективності – незалежна, об'єктивна та надійна перевірка урядових (government) дій, операцій, програм та організацій з точки зору відповідності трьом принципам – економності, результативності та ефективності, спрямованих на досягнення кращих результатів. Тобто основною метою аудиту ефективності є конструктивне сприяння економічному, продуктивному та результативному управлінню, що, у свою чергу, дозволяє виокремити три його функціональні складові:

– аудит економності (audit of the economy of administrative activities): згідно принципів, досвіду й поширеної практики управлінської діяльності;

– аудит продуктивності (audit of the efficiency): щодо використання людських, фінансових та ін. ресурсів, у т. ч. й інформаційних систем, виконавчих дій, систем моніторингу та ін.;

– аудит результативності (audit of the effectiveness of performance): у контексті досягнення цілей об'єкту перевірок та встановлення фактичного впливу відповідної діяльності в порівнянні із заходами, що передбачалися.

Доцільність існування означених складових аудиту ефективності обумовлена тим, що «в міру підвищення суспільної свідомості дедалі більшими стають вимоги щодо суспільної відповідальності та підзвітності осіб чи органів, які уповноважені управляти публічними фінансами, тож є потреба в тому, щоб

процес відповідальності та підзвітності був наявним і функціонував ефективно й результативно» [1].

Загальну характеристику змісту аудиту ефективності узагальнимо у табл. 1 на підставі таких базових ознак як: мета аудиту; базові керівні принципи INTOSAI; види функціональних складових; фокус /предмет аудиту; ступінь відкритості; методи аудиту; академічна база.

Таблиця 1

Характерні ознаки аудиту ефективності

Ознаки аналізу	Аудит ефективності
1. Мета	Незалежна та об'єктивна перевірка урядових (government) дій, програм та організацій, з точки зору принципів – економічності, результативності та ефективності, спрямованих на досягнення кращих результатів / комплексна оцінка діяльності органів публічної влади
2. Базові керівні принципи INTOSAI	ISSAI 3000-3999
3. Види функціональних складових	Аудит економічності; аудит ефективності/ результативності, аудит продуктивності
4. Фокус / Предмет аудиту	Вивченню підлягають не лише окремі фінансові операції, а й усі сфери функціонування публічного сектору, включаючи перевірку діяльності систем публічних організації та управління
5. Ступінь відкритості/ публічності	Більш відкриті для аудиторських перевірок; результати такого аудиту, як правило, мають оприлюднюватись
6. Методи	Залежать від мети та об'єкту аудиту
7. Академічна база	Публічне управління та адміністрування, економіка, соціологія, право

У світовій практиці проведення аудиту ефективності у публічному секторі, як правило, ґрунтується на двох підходах:

– орієнтація на результати (англ. results-oriented approach). У процесі проведення аудиту встановлюються відхилення від норм та критеріїв, а також виробляються рекомендації щодо їх усунення;

– орієнтація на суперечності та/або проблеми суспільства, що вирішуються системою публічного управління (англ. problem-oriented approach). Такий підхід є незалежним від раніше встановлених критеріїв та пов'язаний із аналізом причин існуючих проблем та шляхами їх вирішення.

Проте, на сьогодні в умовах стрімкого зростання обсягів та складності урядових програм набуває особливої актуальності нова модель публічного аудиту – так звана «цільова модель», яка побудована на врахуванні цілей та методів їх досягнення. Саме така модель й виступає наразі основою для визначення третього підходу до аудиту ефективності – підходу, орієнтованого на систему (англ. system-oriented approach), тобто урядову діяльність як систему зобов'язань та програм, а також сукупність інтеракцій підпорядкованих елементів. Системний підхід орієнтує аудиторів на цілісне дослідження урядових ініціатив та програм [5].

На наше переконання, саме такий підхід має стати ключовим для розуміння сучасних інституціональних засад модернізованої системи ДФК.

Враховуючи вищевикладене, можемо констатувати, що проведення аудиту ефективності необхідне, насамперед, для оцінки управлінських рішень, тому його елементи можуть бути частиною більш широкого аудиту публічного сектору, який охоплює також аудит відповідності та фінансовий аудит.

Список використаних джерел:

1. The Lima Declaration (ISSAI 1). Approved at IXth Congress of INTOSAI, Lima/Peru 1977; INTOSAI Professional Standards Committee [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.issai.org/media/12901/issai_1_e.pdf.
2. Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм. Постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2004 р. № 1017 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1017-2004-p>.
3. Про Рахункову палату: Закон України від 02.07.2015 р. № 576-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/576-19>.
4. ISSAI 3100. Performance Audit Guidelines: Key Principles: Approved at XXth Congress of INTOSAI, Johannesburg 2010/ – 9 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.issai.org/media/13220/issai_3100_e.pdf.
5. New ISSAI 200 – Fundamental Principles of Financial Auditing. Exposure draft [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.issai.org/media/12967/exposure_draft_new_issai_100.pdf.

Блізнюкова Т.І.

студент,

*Навчально-методичний центр післядипломної освіти
та підвищення кваліфікації
Дніпровського національного університету
імені Олеся Гончара*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: НЕДОЛІКИ І ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

На сьогоднішній день актуальним є питання правового регулювання публічного управління в Україні. П. 17 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України визначено, що публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [1]. Проте, фактично інститут публічної служби розроблений гірше ніж така його складова як державна служба, зумовлено це в першу чергу тим, що відсутнє чітке правове регулювання відносин у сфері публічного управління, не визначено основні функції публічного управління, відсутнє чітке законодавче