

УДК 336.1

Т. В. Іванова,
 д. держ. упр., професор, профектор з навчальної та виховної роботи,
 Національний авіаційний університет, м. Київ

ПУБЛІЧНИЙ АУДИТ ЯК ІННОВАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

T. Ivanova,
 professor, Dr. Sci. (Public administration), Pro-Rector for Academic and Educational work
 National Aviation University, Kiev

PUBLIC AUDIENCE AS AN INNOVATIVE MECHANISM OF MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

У статті обгрунтовано необхідність становлення інституту публічного аудиту в системі природоохоронної діяльності. Розкрито сутність поняття "публічний аудит" та здійснено уточнення його змісту в умовах модернізаційних перетворень публічного управління. Визначено теоретичні засади розвитку публічного аудиту, його роль та місце в системі публічного управління. Встановлено необхідність створення інституту публічного аудиту в умовах модернізації публічного управління в Україні. Встановлено, що формування та розвиток публічного аудиту пов'язано з різними сферами життя суспільства, а особливо з екологічною сферою. На цій підставі визначено, що досягнення сталого розвитку держави, враховуючи прагнення України до міжнародної інтеграції у світовий економічний простір, можливе за допомогою сучасних економічних інструментів — публічного екологічного аудиту. Визначено основні фактори розвитку публічного екологічного аудиту та ряд основних питань, які необхідно вирішити для подальшого розвитку публічного екологічного аудиту.

The article substantiates the necessity of establishing an institution of public audit in the system of nature protection activities.

The essence of the concept of "public audit" was clarified and clarification of its contents was made in the context of modernization of public administration transformations. The theoretical foundations of development of public audit, its role and place in the system of public administration are determined. The necessity of establishing an institute of public audit in conditions of modernization of public administration in Ukraine is established. It is established that the formation and development of public audit is connected with various spheres of society life, and especially with the environmental sphere. On this basis, it is determined that in order to achieve sustainable development of the state, taking into account Ukraine's aspiration for international integration into the world economic space, it is possible with the help of modern economic instruments — public ecological audit. The main factors of the development of public ecological audit and a number of key issues that need to be resolved for further development of public environmental audit are determined.

Ключові слова: аудит, екологічний аудит, публічний аудит, природоохоронна діяльність, управління, державне управління, публічне управління.

Key words: audit, environmental audit, public audit, environmental protection, management, public administration.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Відповідно до обраного євроінтеграційного курсу, прагнення до фінансово-економічної стабілізації та задля зайняття чільного місця на світовій

арені Україна здійснює низку складних комплексних перетворень. Одним із ключових векторів трансформації є формування та розвиток публічного аудиту.

Становлення інституту публічного аудиту як інноваційного механізму модернізації публічного управління є відносно новим для України. Сьогодні лише формуються передумови для переходу до нової філософії аудиту — публічного аудиту.

Зважаючи на складний та динамічний перехід до сучасного громадянського суспільства в Україні, трансформацію відносин між суспільством і державою, необхідність створення нових форм та критеріїв впливу людей на публічно-управлінські процеси і відповідно їх участю в громадсько-політичному житті суспільства, модернізацію діяльності органів публічної влади актуальною вимогою сьогодення є запровадження публічного аудиту в системі управління природоохоронною діяльністю.

АНАЛІЗ НАУКОВОГО ДОРОБКУ

У світовій державно-управлінській практиці теоретико — методологічним засадам публічного аудиту присвячено чимало кількості праць. Ґрунтовно проблему розроблено в західноєвропейській науці: Р. Адамс, Х. Андерсон, І. Беккер, М. Пауер. Окремі теоретико-методологічні й організаційні засади публічного аудиту розробляються на території СНД, свідченням чого є праці таких учених, як Т. Антіпової, С. Степашина, О. Франца, С. Шохіна та інші.

Запровадження засад публічного аудиту в Україні знаходиться ще на стадії наукового розроблення. Найбільш значними в цій сфері є розробки О. Александровича, О. Іваницької, О. Оболенського, І. Розпутенка, Н. Виговська, Ю. Слободяник, О. Шевчук, які досліджують питання публічного аудиту, окремі аспекти оцінювання ефективності діяльності суб'єктів державного управління та питання методології публічного аудиту в Україні.

Незважаючи на проведені наукові дослідження, донині залишається низка фундаментальних питань публічного аудиту, які потребують критичного аналізу, вивчення й удосконалення. Зокрема це питання публічного екологічного аудиту.

Адже поширення і розвиток публічного екологічного аудиту в Україні вимагають розробки ефективної теоретико-методологічної бази, дієвих механізмів практичного застосування. Враховуючи актуальність вказаного вище питання, вітчизняні та зарубіжні вчені Б. Данилишин, М. Хвесик, Л. Максимів, Я. Мех, О. Михайлюка, І. Пожарицька, І. Потравний, В. Шевчук, В. Базилевич, Г. Купалова, Г. Серов, В. Сидорчук досліджують проблеми публічного аудиту в екологічній сфері, інформаційно-аналітичне і методичне забезпечення, теоретико-економічні засади екологічного аудиту, інтеграцію та розвиток екологічного аудиту в системі управління навколишнім середовищем.

Аналіз праць вітчизняних фахівців, у яких розглядаються різноманітні питання публічного екологічного аудиту, переконує в тому, що ще недостатньо розробленими залишається питання як публічного аудиту в цілому, так і публічного екологічного аудиту зокрема.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті є обґрунтовано необхідність становлення інституту публічного аудиту в системі управління природоохоронною діяльністю.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Сучасний стан розвитку України, що відзначається подальшим розвитком ринкових відносин, посиленням євроінтеграційних процесів, трансформацією політичної системи, загостренням внутрішньої соціально-економічної кризи потребує модернізації та адаптації діючих механізмів державного впливу, одним із таких механізмів у є публічний аудит.

У вітчизняній практиці такий різновид аудиту, як публічний з'явився, в певній, мірі не так давно та останнім часом питання його реалізації набувають особливої дискусійності. Слід зазначити, що в закордонній практиці публічний аудит (public audit) — це різновид аудиту, який здійснюється громадськими інститутами, які різним чином взаємодіють з владними структурами з метою висвітлення ефективності їх діяльності [10, с. 147].

У розвинутих країнах світу інститут публічний аудит вже традиційно виступає важливим елементом сучасного публічного управління, який розглядають як один із провідних інститутів громадянського суспільства у системі суспільно-економічного регулювання.

В Україні ідея створення повноцінного інституту публічного аудиту носить поки що концептуальний характер. Пояснюється це тим, що сама ідея необхідності практичної участі суспільства у вирішенні питань державного значення ще не стала невід'ємною складовою системи суспільних цінностей в Україні в умовах формаційної та цивілізаційної модернізації суспільства й відповідно законодавчо не закріплена.

Сьогодні в вітчизняній практиці існують різні підходи до визначення сутності поняття "публічний аудит", що в свою чергу створює додаткові труднощі при його законодавчому оформленні та реалізації на практиці.

На нашу думку, публічний аудит доцільно визначити як 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.

Для подальшого ефективного впровадження публічного аудиту в Україні, вбачаємо необхідність у подальшому науковому обґрунтуванні застосування концептуально-понятійної моделі публічного аудиту в системі публічного управління, з урахуванням особливостей публічно-аудиторської парадигми розвитку державного фінансового контролю і засад концепції "Good Governance" [9, с. 84]. На нашу думку, такий підхід дозволить упорядкувати застосуван-

ня понять у сфері державного фінансового контролю та досягти більш чіткої самоідентифікації та змістовності відносин у сфері публічного аудиту.

Важливо наголосити, що подальше розроблення категоріально-понятійного апарату в ареалі формування інституціональних засад публічного аудиту є абсолютно новим та обумовлює можливість адаптації теорії публічного аудиту в рамках інституціональної концепції.

Особливе значення, для подальшого розвитку публічного аудиту, має комплексний механізм публічного аудиту. На нашу думку, механізм публічного аудиту повинен бути представлений як складне державно-управлінське та соціально-економічне утворення, яке включає п'ять складових механізмів його формування та розвитку: соціально-економічний, організаційно-правовий, інформаційно-комунікаційний, кадровий, науково-дослідний.

Таким чином, подальші дослідження у сфері публічного аудиту мають вирішити низку теоретичних і практичних проблем для подальшої розробки концепції створення системи публічного аудиту діяльності публічної влади в Україні та сприятиме успішній модернізації системи державного управління в цілому.

Зауважуємо, що виникнення, формування та розвиток публічного аудиту пов'язано, в першу чергу, з об'єктивними потребами суспільства мати якомога більш повну й достовірну оцінку тих подій, що відбуваються в різних сферах його життя: економічній, політичній, соціальній, а особливо в екологічній.

В Україні публічний аудит, зокрема публічний екологічний аудит є лише на стадії становлення, тоді як у міжнародній практиці публічний аудит, вже має свою законодавчу, нормативно-методичну і навчальну бази.

На сьогодні в Європейському Союзі, що запровадили публічний екологічний аудит, лідируючі позиції займають Німеччина, Австрія, Англія.

Протягом останніх десяти років у цих країнах розроблено концепції екологічного аудиту, прийнято національні стандарти та нормативно-правові акти в цій галузі. Публічний екологічний аудит широко застосовується у промислових розвинутих країнах — Канаді, Великобританії, Нідерландах, США, Швеції, країнах ЄС та Східної Європи [11, с. 49].

У нашій країні тільки починають розуміти, що передумовами для формування та розвитку публічного екологічного аудиту є свідоме розуміння погіршення стану довкілля, необхідність чіткого регламентування охорони та використання природних ресурсів, застосування жорстких санкцій економічного характеру до порушників екологічного законодавства.

В Україні перші кроки до впровадження публічного екологічного аудиту зроблено у 90-х рр. ХХ ст. Важливим кроком у розвитку публічного екологічного аудиту стало прийняття міжнародних стандартів ISO серії 14000 на рівні державних стандартів, що регулюють методологічні основи аудиту екологічної діяльності підприємств [7, с. 175].

На сьогодні відносини у сфері публічного екологічного аудиту регулюються Законами України "Про екологічний аудит" [5], "Про охорону навколишнього природного середовища" [6], Національними стандартами України ДСТУ ISO 19011:2012 "Настанови щодо здійснення аудитів систем управління" [4], ДСТУ ISO 14001:1997, ДСТУ ISO 14004:1997 "Система управління навколишнім середовищем" [1; 2], ДСТУ ISO 14015:2005 "Екологічне оцінювання виробничих об'єктів та організацій" [3].

Публічний екологічний аудит є найбільш дієвим інструментом погодження загальнодержавних і місцевих інтересів, екологічної безпеки, одним з найбільш ефективних засобів залучення громадськості до вирішення проблем екологічно безпечного життя, екологічно чистої продукції [8, с. 46].

Практика публічного екологічного аудиту в Україні ґрунтується на принципах: підтримка екологічного аудиту і реагування на його результати з боку керівництва, незалежність функцій екологічного аудиту щодо діяльності, яка перевіряється, обґрунтований підбір аудиторів, визначеність цілей, термінів, методик і періодичності проведення, адекватність збору, аналізу й документування результатів цілям аудитування, наявність процедур, що забезпечують неупереджений, чіткий і ясний вклад результатів публічного екологічного аудиту у висновках.

Основними завданнями публічного аудиту в екологічній сфері є: збір достовірної інформації про екологічні аспекти виробничої діяльності об'єкта екологічного аудиту та формування на її основі висновку екологічного аудиту; встановлення відповідності об'єктів екологічного аудиту вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища та іншим критеріям екологічного аудиту; оцінка впливу діяльності об'єкта екологічного аудиту на стан навколишнього природного середовища; оцінка ефективності, повноти і обґрунтованості заходів, що вживаються для охорони навколишнього природного середовища на об'єкті екологічного аудиту.

В Україні на сьогодні з упевненістю можна стверджувати про існування гострої потреби у розвитку екологічного аудиту, що визначається такими факторами: погіршенням екологічної ситуації в державі, що пов'язане із явною неефективністю традиційних форм державного екологічного управління та контролю; переважанням "умовно-примусового" характеру виробничої економічної діяльності; існуванням значного потенціалу невикористаних можливостей для вирішення екологічних проблем, багато з яких не пов'язані зі значними фінансовими та матеріальними витратами (найбільш характерною серед таких можливостей є творчий потенціал підприємництва); практичними досягненнями у галузі екологічного аудиту у економічно розвинутих західних країнах; можливістю отримання істотних економічних переваг, включаючи й додатковий прибуток, для підприємств.

Для подальшого розвитку публічного аудиту в екологічній сфері, на нашу думку, необхідно: впорядкувати та вдосконалити нормативну базу, адаптувати закордонні та розробити вітчизняні принципи проведення екологічного аудиту, розповсюджувати стандарти ISO 14000 шляхом публікації та тлумачення текстів цих стандартів, створити ефективну підготовку спеціалістів з екологічного аудиту.

Тому, вважаємо, що екологічна ситуація в Україні може бути стабілізована й покращена головним чином шляхом зміни орієнтації соціально-економічного розвитку держави, формування нових (сучасних) ціннісних та моральних пріоритетів, перегляду структури потреб, цілей, пріоритетів та способів діяльності людини. Все це вимагає проведення комплексу радикальних політичних, законодавчих, соціально-економічних, технологічних та системних контрольних заходів, основним серед яких повинен стати публічний аудит.

ВИСНОВОК

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.

Вищезазначені особливості публічного аудиту дають підстави стверджувати про назрілу необхідність формування 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.

Україна, відповідно до обраного євроінтеграційного курсу, прагнення до фінансово-економічної стабілізації та задля зайняття чільного місця на світовій арені, повинна здійснити низку складних комплексних перетворень. Передусім це стосується запровадження європейських стандартів, одним із таких стандартів є публічний аудит у різних сферах діяльності, зокрема в екологічній сфері.

Публічний екологічний аудит і є одним з таких європейських і міжнародних стандартів забезпечення прав людини на безпечне життя. Запроваджуючи публічний екологічний аудит, Україна не лише декларує своє право на входження в європейську цивілізацію, а й підтвердити свої наміри практичними діями.

Література:

1. DSTU ISO 14001:1997 "Система управління навколишнім середовищем" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.isol4000ukraine.org.ua
2. DSTU ISO 14004:1997 "Система управління навколишнім середовищем" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.isol4000ukraine.org.ua
3. DSTU ISO 14015:2005 "Екологічне оцінювання виробничих об'єктів та організацій" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.isol4000ukraine.org.ua

4. DSTU ISO 19011:2012 "Настанови щодо здійснення аудитів систем управління" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.isol4000ukraine.org.ua

5. Закон України "Про екологічний аудит" від 24.06.2004 р., № 1862-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1862-15>

6. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>

7. Максимів Л.І. Механізм формування системи екологічного аудиту в Україні // Регіональна економіка. — 2014. — № 2. — С. 174—181.

8. Мех Я. Екологічний аудит: сутність і проблеми становлення / Я. Мех, Р. Кулик // Бухгалтерський облік і аудит: наук. журнал. — 2013. — № 2. — С. 45—48.

9. Оболенський О.Ю. Публічний аудит: цілі та економічний зміст / О.Ю. Оболенський, Н.І. Обушна / Теорія та практика державного управління / Зб. нук. пр. — Харків: Магістр, 2015. — Вип. 1 (48). — С. 84—92.

10. Обушна Н.І. Інституціональні аспекти розвитку публічного аудиту в умовах модернізації публічного управління в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / Н.І. Обушна. — К.: Вид-во "Каравела", 2017. — 472 с.

References:

1. DSTU ISO 14001:1997 "Environmental Management System" available at: www.isol4000ukraine.org.ua (Accessed 1997).
 2. DSTU ISO 14004:1997 "Environmental Management System" available at: www.isol4000ukraine.org.ua (Accessed 1997).
 3. DSTU ISO 14015:2005 "Environmental assessment of production facilities and organizations" available at: www.isol4000ukraine.org.ua (Accessed 2005).
 4. DSTU ISO 19011:2012 "Guidelines for conducting audits of management systems" available at: www.isol4000ukraine.org.ua (Accessed 2012).
 5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2004), The Law of Ukraine "About ecological audit" available at: <http://zakon.rada.gov.ua/tsgibin/lavs/main.tsgi?nreg=1862-15> (Accessed 24 July 2004).
 6. The Verkhovna Rada of Ukraine (1991) "About the protection of the environment" available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/lavs/show/1264-12> (Accessed 25 July 1991).
 7. Maximov, L. I. (2014), "Mechanism for creating an environmental audit system in Ukraine", Regional'na ekonomika, vol. 2, pp. 174—181.
 8. Mekh, Ya. (2013), "Environmental audit: the nature and problems of becoming", Bukhhalters'kyj oblik i audyt, vol. 2, pp. 45—48
 9. Obolensky, O.Yu. and Obushna, N.I. (2015), "Public Audit: Goals and Economic Content", Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia, vol. 1 (48), pp. 84—92.
 10. Obushna, N.I. (2017), Institutional aspects of public audit development in the context of modernization of public administration in Ukraine: problems of theory and practice, Caravel, Kyiv, Ukraine.
- Стаття надійшла до редакції 20.03.2018 р.*