

КОНСТИТУЦІЙНИЙ АУДИТ ЯК НАПРЯМ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

У демократичних державах провідну роль в системі контролю відіграють незалежні від розпорядників бюджетних коштів органи зовнішнього контролю. Вони мають повноваження перевіряти не тільки законність, а й ефективність діяльності цих розпорядників, а також ефективність створених ними внутрішніх контрольних служб. Це чітко визначено в ст. 3 і 4 Лімської декларації керівних принципів контролю [1].

Лімська декларація - принципівий документ, який в рівній мірі враховує відмінності в системах фінансового контролю, місце фінансового контролю в йокремих країнах. У преамбулі Лімської декларації говориться: "Наявність такого органу (ВОФК) тим більш необхідна, так як державна діяльність все більше поширюється на соціальну та економічну область і тим самим держава переступає традиційні рамки державних фінансових дій". У Декларації підкреслено, що організація контролю є обов'язковим елементом управління суспільними фінансовими коштами, оскільки воно (управління) тягне за собою відповідальність перед суспільством.

Державний аудит – 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 інституційний відгук на зміну уявлень людей про ієрархію взаємин між державою, суспільством і людиною. 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.

Теорію і практику виникнення, розвитку та функціонування державного аудиту як інституту, що володіє особливими соціально-регулятивними і економічними функціями, вивчає новий науковий напрям – конституційний аудит. Започатковуючи цей напрям, Голова Рахункової палати Російської Федерації Степашин С.В. у 2006 році випустив монографію, яка одержала назву "Конституційний аудит" [2]. І як зазначає автор, цей науковий напрям став природним чином оформлятися як підсумок аналізу та узагальнення величезного обсягу емпіричних матеріалів, пов'язаних з діяльністю

Рахункової палати Російської Федерації і її численних зарубіжних аналогів (189 країн світу), а також творчого розвитку ряду сучасних наукових теорій на стику конституціональної економіки, конституційного права, соціології та інших соціально-політичних наук.

У зв'язку з цим слід зазначити, що в Україні цей напрям наукових досліджень не дістав поки що відображення в науковій літературі. Виходячи з цього, **метою** запропонованої публікації є спроба привернути увагу науковців до розробки питань конституційного аудиту.

У найзагальнішому вигляді конституційний аудит являє собою сукупність теорій і концепцій, що обґрунтовують об'єктивну необхідність виникнення в сучасному світі інституту державного аудиту, який володіє історично певними особливими соціально-регулятивними і економічними функціями [3].

Конституційний аудит є однією з тих дисциплін, яка теоретично і практично цікавиться питаннями співвіднесення цілей і засобів, відповідності бажань і можливостей, економічних успіхів і їх "соціальної ціни". І з цієї точки зору новий науковий напрям не тільки дозволяє під іншим кутом зору розглянути старі філософські проблеми, а й надає необхідний практичний інструментарій для аналізу ефективності та корисності діяльності органів держави в дбайливому управлінні та примноженні суспільного багатства.

Цілями конституційного аудиту є теоретичне осмислення місця і ролі державного аудиту в процесах переходу до сучасного типу суспільства та економіки, аналіз соціальної обумовленості обраної суспільством моделі державного аудиту, оцінка її відповідності принципам економічної доцільності. Як зазначав Нобелівський лауреат з економіки Ф.А. фон Хайек, "економічна проблема виникає, як тільки різні цілі починають конкурувати за наявні ресурси" [4]. Звідси центральним завданням конституційного аудиту, що має безпосереднє відношення до проблеми підвищення ефективності економіки, є аналіз становлення і принципів функціонування історично конкретної моделі державного аудиту як особливого інструменту оптимізації соціально-економічних рішень держави в умовах обмеженості суспільних ресурсів.

Саме конституційний аудит розробляє практику державного аудиту як інструменту оптимізації соціально-економічних рішень держави в умовах обмеженості суспільних ресурсів.

Гальмом на цьому шляху виступає така універсальна для більшості країн перешкода, як бюрократія. Бюрократ об'єктивно не зацікавлений в економії суспільних ресурсів. Бо дорогі програми – Клондайк, прийняття таких програм надає чиновникам широкі

можливості для особистого збагачення і надання ними послуг "зацікавленим сторонам". Чи можливі в принципі контроль суспільства над бюрократією, приборкання її інстинктивного прагнення отримати незаслужену ренту?

Конституційний аудит як науковий напрям і державний аудит як спеціальний інститут виникли й розвиваються саме для того, щоб дати відповідь на це ключове питання сучасності. Вважаючи контроль суспільства над бюрократичною машиною можливим і економічно необхідним, конституційний аудит не тільки досліджує особливості економіки бюрократії та її зовнішні ефекти, але також пропонує практичний інструментарій та методологію, які за наявності державної волі і суспільної підтримки дозволяють створити реальну систему обмеження прагнень чиновництва одержати незаслужену ренту та боротьби з корупцією.

І все ж ідея контролю суспільства над бюрократією надзвичайно важко проростає на українському ґрунті. Чому? Очевидно, що реальне функціонування системи державного аудиту вимагає досить високого рівня розвитку громадянського суспільства і зовсім іншого рівня соціальної активності людей – як звичайних громадян, так і тих, що займають державні посади. Виходячи з цього, роль конституційного аудиту полягає не лише у роз'ясненні необхідності громадського контролю за бюрократією, а й у обґрунтуванні шляхів забезпечення свідомої участі громадян в управлінні суспільними фінансами і ресурсами – насамперед через залучення організацій громадянського суспільства в процес аудиту.

Сьогодні, розмірковуючи про ефективність економіки, держави та її інститутів, ми неминуче стаємо перед необхідністю вирішувати філософські питання щодо міри справедливості і користі, про принципи справедливого розподілу суспільного багатства. Досвід шоккових перетворень початку 90-х років XX століття ще раз підтвердив стару істину – в справі соціальної інженерії засоби так само важливі, як і цілі.

Конституційний аудит є однією з тих дисциплін, яка на перше місце ставить питання про співвіднесення цілей і засобів соціально-економічних перетворень і приділяє особливу увагу аналізу "соціальної ціни" різного роду реформ і стратегій. З цієї точки зору, новий науковий напрям дозволяє не тільки по-новому розглядати старі філософські проблеми про принципи справедливого розподілу суспільного багатства, про критерії "правильності" існуючих інститутів і установлень, про баланс інтересів держави, суспільства і людини, але також надає необхідний практичний інструментарій для аналізу ефективності та корисності

діяльності органів держави з точки зору дбайливого управління та примноження суспільного багатства.

Ще один актуальний напрям конституційного аудиту – оцінка ефективності управління "нематеріальними", тобто інтелектуальними ресурсами країни. Без належного обліку та визначення критеріїв ефективності їх використання, без створення інституційних умов, за яких знання функціонували б з максимальною віддачею для суспільства, неможливо забезпечити перехід до нового типу економіки – до економіки, заснованої на знаннях. Конституційний аудит аналізує якість управління науковим потенціалом країни, пропонує конкретні рекомендації можливих способів ефективнішого його використання.

Конституційний аудит виходить з того, що вищі органи аудиту в багатьох країнах мають подвійну природу. З одного боку це – контролюючі державні органи, з іншого – інститут громадянського суспільства, покликаний забезпечити контроль за використанням публічних ресурсів. Сам факт їх існування в тій чи іншій країні є найважливішим фактором становлення демократичних інститутів, реалізації на практиці принципу поділу влади.

У цьому плані особливо велика роль вищих органів аудиту в таких країнах як Україна, які переживають стадію одночасного становлення інститутів громадянського суспільства і ринкової економіки. У ряді випадків вони змушені забезпечувати взаємодію між інститутами громадянського суспільства, парламентом та органами виконавчої влади при вирішенні досить складних питань, які потребують досягнення певного суспільного консенсусу. І тут велику роль грає дотримання на практиці принципу гласності, надання суспільству і владі об'єктивної та незалежної інформації щодо найбільш конфліктних для суспільної свідомості питань

Демократична влада зобов'язана сама дбати про те, щоб держава не переродилася на автократію, тоталітарний режим або охлократію. Ось чому один з базових принципів демократичного устрою – зовнішній, у тому числі і громадський, контроль за її діяльністю. Його ослаблення веде до деградації демократичної влади. Саме тому зі створенням Рахункової палати України в країні стало затверджуватися здійснення від імені суспільства незалежного від виконавчої гілки влади зовнішнього контролю за її діяльністю з використання громадських коштів і ресурсів.

За період своєї діяльності Рахункова палата зуміла вирішити головне завдання – сформуватися як дієздатний конституційний орган, створити основи і розробити нову ідеологію публічного, незалежного зовнішнього державною фінансового контролю в

Україні. Вона змогла звернути увагу суспільства на хибну систему використання бюджетних коштів, показати, що гроші державного бюджету – це гроші не Уряду і Міністерства, а гроші платників податків, суспільні кошти – кошти кожного з нас.

Разом з тим в літературі справедливо зазначається, що сьогодні існує нагальна потреба надання Рахунковій палаті України на конституційному рівні статусу незалежного вищого органу державного фінансового контролю [4].

Майбутнє України залежить від того, як скоро вітчизняна наука та високі технології після трансформаційного спаду в економіці отримають новий імпульс для свого розвитку, забезпечивши довгострокову участь нашої країни в світовому інноваційному процесі та стійкий рух до економіки знань.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Лимская декларация руководящих принципов контроля (Принята IX Конгрессом Международной организации вышших контрольных органов ИНТОСАИ) в 1977 году) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/604_001

2. Степашин С.В. Конституционный аудит / С.В. Стапашин. – М.: Наука, 2006. – 816 с.

3. Степашин С.В. Конституционный аудит: Стеновый доклад [Текст] / С.В. Степашин. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.niisp.ru/News/Events/art78/print_html

4. Фридрих фон Хайек. Индивидуализм и зкономический порядок [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.schumpeter.ru/reading.php?book=individ&id=10>

5. Горбач М. Чи потрібно законодавче визначення незалежного вищого органу державного фінансового контролю / М. Горбач // Право України. – 2005. – № 7. – С. 49-52;

6. Гетманець О.П. Проблеми вдосконалення контрольних повноважень Рахункової палати України в бюджетному процесі [Текст] / О.П. Гетманець // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 105-112. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2009-1/09gorubp.pdf> Добродумов, П.О.

Добродумов, П.О. Конституційний аудит як напрям наукових досліджень [Текст] / П.О. Добродумов // Проблеми, сучасний стан та перспективи розвитку обліку, аналізу та аудиту: зб. тез за матеріалами I Міжнародної науково-практичної конференції (11-13 травня 2012 р.). - Житомир: ЖДТУ, 2012. - С. 58-64.