

П.О. Добродумов, канд. істор. наук, доцент кафедри державно-правових дисциплін ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”

ПОНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО АУДИТУ ТА ЙОГО РОЛЬ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті розглядаються питання ролі конституційного аудиту як нового наукового напрямку в процесі переходу до сучасного типу суспільства та економіки знань.

Ключові слова: державний аудит, вищий орган контролю державних фінансів, Рахункова палата, конституційний аудит.

В статье рассматриваются вопросы роли конституционного аудита как нового научного направления в процессе перехода к современному типу общества и экономике знаний.

Ключевые слова: государственный аудит, высший орган контроля государственных финансов, Счетная палата, конституционный аудит.

Постановка проблеми. 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 – аксіома для будь-якої правової держави. Це чітко визначено в ст. 3 і 4 Лімської декларації керівних принципів контролю.

Лімська декларація – принциповий документ, який в рівній мірі враховує відмінності в системах фінансового контролю, місце фінансового контролю в окремих країнах. У преамбулі Лімської декларації зазначається, що “необхідність таких органів постійно зростає, оскільки держава розширює свою діяльність у соціальному та економічному секторах, переходячи, таким чином, рамки традиційних фінансових відносин”. Більше того, у Декларації підкреслено, що організація контролю є обов'язковим елементом управління суспільними фінансовими коштами, оскільки воно (управління) тягне за собою відповідальність перед суспільством [1].

Одним з основних завдань держави є розумне управління громадськими ресурсами – бюджетом, власністю, природними ресурсами. Тому виникає цілком справедливе питання: хто і як від імені всього суспільства, народу повинен

здійснювати контроль за діяльністю органів влади за витрачанням бюджетних коштів та розпорядженням державною власністю.

Досвід сучасних розвинених країн свідчить, що відкритість, прозорість, підзвітність органів держави суспільству є для будь-якої чинної влади одним з ефективних способів одержання кредиту довіри громадян. З цієї точки зору інститут незалежного зовнішнього державного аудиту, який забезпечував би суспільство об'єктивною, надійною та доступною інформацією про діяльність органів держави, є одним із спеціальних механізмів забезпечення легітимності влади та підтвердження законності її дій. Фактично, саме інститут державного аудиту на новому рівні суспільного розвитку виконує функцію одного з найважливіших інструментів легітимації рішень органів державної влади, а значить – безпосередньо сприяє зміцненню стабільності політичних інститутів і суспільно-політичної ситуації в цілому.

Правильне функціонування інституту державного аудиту в кінцевому підсумку допомагає прискорити формування умов для розвитку людського капіталу, підвищує якість суспільних зв'язків і сприяє формуванню широкого попиту на знання. Таким чином, інститут державного аудиту є одним з інструментів створення передумов для переходу до нового типу економіки і більш високого рівня суспільного розвитку.

Стан дослідження проблеми. Саме тому ці питання привертають увагу науковців. Окремі аспекти створення системи державного аудиту досліджуються сучасними вітчизняними економістами, а саме І. Басанцовим, Є. Білявською, П. Германчуком, В. Мельничуком, П. Петренком, О. Петрик, В. Симоненком, Ю. Слободяник, І. Стефанюком, І. Чумаковою та ін. Аналіз науково-практичних публікацій показує, що питання створення системи державного аудиту є новим для України, отже, залишається недостатньо відпрацьованим як у теоретичному, так і у методологічному аспектах. Разом з тим, особливої уваги в плані наукового дослідження заслуговує новий науковий напрям на стику економіки, конституційного права і соціології, який одержав назву “конституційний аудит”.

Однією з перших капітальних праць, що мають велике значення для теорії і практики становлення та розвитку державного аудиту, є монографія голови

Рахункової палати Російської Федерації С. В. Степашина "Конституційний аудит" [2]. У ній автор підкреслює, що інститут державного аудиту безпосередньо пов'язаний з ідеєю необхідності практичної участі населення країни в прямому або непрямому управлінні державним бюджетом, власністю, інтелектуальними та іншими ресурсами країни. Під державним аудитом він має на увазі систему зовнішнього, незалежного публічного контролю діяльності органів державної влади з управління громадськими ресурсами (фінансовими, матеріальними, інтелектуальними).

Мета нашого дослідження – привернути увагу до необхідності теоретичного осмислення місця і ролі конституційного аудиту в процесі переходу до сучасного типу суспільства та економіки, аналізу соціальної обумовленості обраної суспільством моделі державного аудиту, оцінка її відповідності принципам економічної доцільності.

Виклад основного матеріалу. У світовій практиці для позначення системи зовнішнього незалежного публічного контролю за діяльністю органів держави з управління суспільними ресурсами використовується усталений і загальноприйнятий термін «державний аудит». Цей термін є новим для країн пострадянського простору, зокрема, для України, отже, часто ототожнюється з державним фінансовим контролем. Інститут державного аудиту в сучасному світі отримав широке визнання. Звертаючи на це увагу, Ю.Б. Слободяник зазначає, що при цьому наявність вищих органів державного аудиту не залежить ні від форми політичного устрою країн, ні від рівня розвитку їх економіки [3, с. 271].

Державний аудит – конституційно встановлена система зовнішнього, незалежного контролю від імені суспільства за діяльністю органів державної влади з питань управління національними ресурсами країни (фінансовими, матеріальними, інтелектуальними), і є одним із сучасних інститутів соціального контролю, який виникає в умовах поширення ідей гуманізму та свободи як своєрідна інституційна реакція 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.

Державний аудит, чиїм завданням є тверезий аналіз відповідності суспільних бажань і можливостей, а також контроль за ефективним використанням наявних ресурсів, здатний виконувати для соціуму функцію своєрідного «гіроскопа» і одночасно – страхувального механізму, що дозволяє обмежити коливання системи в точці біфуркації. Правильно функціонуючий інститут державного аудиту дозволяє уникнути ситуацій, коли локальна ефективність обертається стратегічною поразкою, а економічні прориви нинішнього часу здійснюються за рахунок майбутніх поколінь.

Інститут державного аудиту – це не тільки система незалежного зворотного зв'язку, яка дає державі і суспільству об'єктивну інформацію про реальний стан справ, але, насамперед, інструмент еволюції економіки, який здатний ефективно впливати на процеси економічного розвитку в силу свого універсального характеру і особливого суспільного призначення. Сучасні рахункові палати у всьому світі виступають в якості одного з ключових елементів системи узгодження локально ефективної діяльності органів влади з довгостроковими інтересами суспільства і стратегічними цілями суспільного розвитку. В кінцевому підсумку це прискорює формування умов для розвитку людського капіталу, підвищує якість суспільних зв'язків і сприяє формуванню широкого попиту на знання. Таким чином, державний аудит є одним з інститутів та інструментів, які безпосередньо впливають на підвищення ефективності державного та громадського управління і, отже, на темпи і якість становлення економіки, заснованої на знаннях.

Згідно міжнародно-визнаним принципам, державний аудит є обов'язковим елементом управління суспільними фінансами та іншими ресурсами, оскільки органи держави отримують право розпоряджатися національними ресурсами безпосередньо від суспільства. Звідси аудит розуміється як невід'ємна частина системи суспільного регулювання. Вищі органи державного аудиту повинні мати особливий конституційно-правовий статус в системі органів державної влади; юридичні і фінансові гарантії незалежності діяльності; мати законодавчо

закріплену роль у визначенні основ бюджетно-фінансової політики держави; діяти гласно, публічно, відкрито.

Таким чином, державний аудит виступає як один з конституційно встановлених інструментів захисту прав і свобод людини і громадянина і від загрози прямого зазіхання з боку держави, і від негативних наслідків неефективного державного управління.

Теорію і практику виникнення, розвитку та функціонування державного аудиту як інституту, що має особливі соціально-регулятивні і економічні функції, вивчає новий науковий напрям – конституційний аудит. У найзагальнішому вигляді конституційний аудит С.В. Степашин визначає як сукупність теорій і концепцій, що обґрунтовують об'єктивну необхідність виникнення в сучасному світі інституту державного аудиту. Цей інститут розуміється як система зовнішнього, незалежного контролю від імені суспільства за діяльністю держави з питань управління національними ресурсами країни [4].

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 конституційної економіки, конституційного права, соціології та інших соціально-політичних наук.

Конституційний аудит є однією з тих наукових дисциплін, яка на перше місце ставить питання про співвідношення цілей і засобів соціально-економічних перетворень і приділяє особливу увагу аналізу «соціальної ціни» різного роду реформ і стратегій. І 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.

Предмет конституційного аудиту – суспільні відносини з приводу створення і функціонування інституту державного аудиту як конституційно встановленої системи зовнішнього, незалежного контролю від імені суспільства за діяльністю держави з питань управління національними ресурсами країни.

Цілі конституційного аудиту – теоретичне осмислення місця і ролі державного аудиту в процесі переходу до сучасного типу суспільства та економіки, аналіз соціальної обумовленості обраної суспільством моделі державного аудиту, оцінка її відповідності принципам економічної доцільності

Що стосується правових досліджень у сфері конституційного аудиту, то особливий інтерес в цій частині представляє аналіз співвідношення принципової (іншими словами - ідеальної), конституційної і фактичної моделі державного аудиту.

Ідеальна модель державного аудиту впливає з аналізу найбільш загальних принципів організації і функціонування сучасних рахункових палат світу. Незважаючи на величезне організаційно-структурне і функціональне розмаїття національних інститутів державного аудиту, їх об'єднує глибока «ідеологічна спільність». Конституційна модель державного аудиту відображає основні особливості соціально-економічного і політичного устрою суспільства, які встановлюються і охороняються Основним законом країни. А фактична модель являє собою сукупність конкретних правомочностей Рахункової палати конкретної країни, передбачених чинним законодавством, і відображає її реальне місце в системі державного і громадського управління [4].

Почати з того, що сама ідея необхідності конституції вже є елементом певної державної філософії, яка виходить з розуміння небезпеки нічим не обмеженої влади держави для свободи і благополуччя людини. І з цієї точки зору державний аудит є одним з інструментів захисту прав і свобод людини і громадянина як від загрози прямого зазіхання з боку держави, так і від негативних наслідків неефективного державного управління.

Важлива роль належить конституційному аудиту в дослідженні ефективності державного аудиту при переході до нової моделі економічного розвитку.

Справа в тому, що в нашій країні сьогодні одночасно існують і конкурують одна з одною відразу три моделі розвитку економіки:

1) **ресурсна модель** без високотехнологічного виробництва (природні ресурси → виробництво → гроші);

2) **інноваційна модель** (трансформація грошей на дослідження в знання → трансформація знань у майстерність працівників та інновації → перетворення інновацій у товар → гроші);

3) **інтелектуально-донорська модель** (скорочений варіант моделі (2), з якого вилучена стадія виробництва) [5].

Як свідчить практичний досвід світових країн з різним рівнем і ефективністю економічного розвитку, найбільш ефективною є друга модель економічного відтворення. Проте в Україні сьогодні домінують перша і третя моделі: ресурсна без високотехнологічного виробництва (1) та інтелектуально-донорська (3). Згадані моделі у стратегічній перспективі мають порівняно низький рівень ефективності, оскільки вони призводять до виснаження ресурсів країни, до витоку факторів виробництва національної економіки за кордон і унеможливають забезпечення високих показників рівня добробуту населення.

У таких умовах аудит трансформацій може бути використаний для створення спеціальної системи моніторингу, яка дозволить оцінити, наскільки успішно розвиваються елементи нової економіки, наскільки вони здатні конкурувати з інерцією колишніх моделей економічного розвитку. Головний результат цієї роботи – формулювання практичних рекомендацій щодо того, що необхідно зробити для більш ефективного вирішення поставлених завдань.

Об'єктивне посилення функцій держави в сучасних умовах ставить на порядок денний питання про підвищення ефективності роботи державного апарату і створення дієвих меж росту бюрократії.

Українські фахівці неодноразово зазначали, що сьогодні в Україні склалась модель державно-бюрократичної економіки. Відбувається «присвоєння» сфери державного управління офіційними носіями політичної влади, внаслідок чого воно здійснюється як «приватне володіння» правлячих груп. У результаті державні й адміністративні ресурси, а також суспільні інститути,

використовуються для досягнення економічних і політичних цілей приватних осіб. Наприклад, силові та фіскальні функції держави фактично стають ефективним важелем придушення будь-якого політичного опору й усунення економічних конкурентів за принципом «друзям – усе, ворогам – закон». Виникає своєрідна модель «політичного капіталізму», за якою нагромадження капіталу відбувається шляхом отримання доступу до політичних і адміністративних ресурсів [6, с. 25]. У цій системі основне місце належить новому класу рентоорієнтованих політичних підприємців, які досягають економічних цілей через «політичні інвестиції» у вищі державні посади, силові структури, політичні партії, депутатський і чиновницький корпуси. У відповідь вони одержують політично обумовлені пільги та привілеї, доступ до бюджету і державної власності, імунітет до закону тощо. У результаті відбувається системне ушкодження механізмів прийняття суспільно значущих рішень, оскільки при наявності декількох можливих альтернатив бюрократія робить вибір на користь тієї стратегії або того проекту, які з гарантією будуть корисні і вигідні для конкретних чиновників, але необов'язково – для суспільства в цілому

Конституційний аудит як науковий напрям і державний аудит як спеціальний інститут виникли й розвиваються саме для того, щоб дати свою відповідь на ключове питання сучасності – чи можливий в принципі контроль суспільства над бюрократією? 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 рентоорієнтованої поведінки чиновництва та боротьби з корупцією.

Разом з тим слід зазначити, що 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, конституційний аудит не лише роз'яснює необхідність громадського контролю за бюрократією, а й пропонує шляхи забезпечення свідомої участі громадян в управлінні суспільними фінансами і ресурсами – насамперед через залучення організацій громадянського суспільства в процес аудиту.

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.

Саме тому, наприклад, робота Рахункової палати Російської Федерації найтіснішим чином пов'язана з сучасною наукою і освітою, активно співпрацює з Російською академією наук та провідними вузами країни – вона сама реально бере участь у процесі інтеграції науки і освіти. Прикладом такої інтеграції є, зокрема, Вища школа державного аудиту, створена на базі угоди між Академією наук, Рахунковою палатою та МДУ ім. М.В. Ломоносова [7].

Вищим органом контролю державних фінансів в Україні є Рахункова палата. Її статус, права і функції визначені Конституцією і Законом України «Про Рахункову палату». За статусом Рахункова палата є постійно діючим органом державного фінансового контролю, що утворений Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй. Слід також зазначити, що Рахункова палата України визнана світовою спільнотою одним з кращих вищих органів контролю державних фінансів серед країн Європи. Підтвердженням цього є те, що Рахункова палата є членом Міжнародної організації Вищих органів державного аудиту (INTOSAI) з 1998 року, Європейської організації Вищих органів державного аудиту (EUROSAI) з 1999 року, Ради керуючих Вищих органів фінансового контролю країн – учасниць СНД з 2000 року. Також у квітні 2009 року Рахункову палату України було обрано зовнішнім аудитором Організації з

безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) терміном на один рік з правом переобрання ще на два роки.

Разом з тим, Рахункова палата України є єдиним не тільки в Європі, а й у світі вищим органом фінансового контролю, який не має повноважень опікуватись контролем за формуванням доходної частини державного бюджету, що позбавляє Верховну Раду України та все українське суспільство повної, прозорої та об'єктивної інформації щодо стану національної економіки та державних фінансів [8].

Зрозуміло, що діяльність Рахункової палати не можна зводити до суто контрольної-ревізійної. Слід погодитись із Ю.Б. Слободяник, яка зазначає, що вона має стати органом, який дає суспільству і владним органам незаангажовану достовірну інформацію щодо стану управління коштами бюджетів усіх рівнів і керується у своїй діяльності принципами законності, плановості, об'єктивності, незалежності, професійності й гласності [9, с. 115]. Рахункова палата України де-юре повинна стати вищим органом контролю державних фінансів (ВОКДФ).

Висновки. 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 шоківих перетворень початку 90-х років ХХ століття ще раз підтвердив стару істину – в справі соціальної інженерії засоби так само важливі, як і цілі.

Конституційний аудит – як раз і є тією дисципліною, яка теоретично і практично повинна займатись питаннями співвіднесення цілей і засобів, економічних успіхів та їх соціальної ціни. Саме тут новий науковий напрям надає практичний інструментарій для аналізу ефективності та корисності діяльності органів держави з точки зору дбайливого управління та примноження суспільного багатства. І з точки зору моралі громадянського суспільства – теж.

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

Список літератури

1. Лімська Декларація керівних принципів аудиту державних фінансів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217>
2. Степашин С.В. Конституционный аудит. - М.: Наука. 2006. – 816 с.
3. Слободяник Ю. Б. Незалежність вищого органу державного аудиту [Текст] / Ю. Б. Слободяник // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2010. – № 3 (9). – С. 270-273
4. Степашин С. В. Конституционный аудит: Стендовый доклад [Текст] / С.В. Степашин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niisp.ru/News/Events/art78/print_html
5. Резнікова Н. Інноваційна модель розвитку національної економіки: оцінка стартових можливостей та засобів реалізації [Текст] / Н. Резнікова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academia.org.ua/?p=854>
6. Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: Монографія / За заг. ред. Ю.Г. Рубана. – К.: НІСД, 2008. – 744 с.
7. Высшая школа государственного аудита (факультет) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://znania.ru/dbxhigh.asp?id=209>
8. Звіт Рахункової палати України за 2010 рік [Електронний ресурс] / Рахункова палата України. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/img/files/Zvit_2010.pdf
9. Слободяник, Ю. Б. Проблеми забезпечення функціонування вищого органу контролю державних фінансів [Текст] / Ю. Б. Слободяник // Фінансова система держави: проблеми та перспективи розвитку : збірник наукових праць. – 2011. – С. 112-115.

Summary

The article examines the role of constitutional audit as a new scientific direction in the transition to the modern type of society and knowledge economy.

Добродумов, П.О. Поняття конституційного аудиту та його роль в умовах трансформації українського суспільства / П.О. Добродумов // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2012. – № 1(6). – С. 26-30.