

Серняк Олег Ігорович

*кандидат наук з державного управління, докторант
Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
ORCID: 0000-0002-8935-3253
e-mail: oleh_sernyak@ukr.net*

ІНСТИТУЦІЙНИЙ АУДИТ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Розглянуто систему аудитів у публічному секторі та визначено роль інституційного аудиту в підвищенні інституційної спроможності органів виконавчої влади та формуванні засад доброго врядування. Виокремлено напрямки посилення інституційної спроможності органів виконавчої влади. Визначено об'єкт, результати та потенційні вигоди процесу оцінювання інституційної спроможності як складової інституційного аудиту. З метою підвищення ефективності інституційного аудиту запропоновано залучати громадські об'єднання до інституційного аудиту відповідних органів виконавчої влади чи їх структурних підрозділів.

Ключові слова: аудит у публічному секторі; інституційний аудит; інституція; інституційна спроможність; підвищення інституційної спроможності; орган виконавчої влади; добре врядування; ефективність; результативність; оцінювання.

Постановка проблеми. Реформування державного управління в Україні можна назвати безперервним процесом від моменту відновлення незалежності у 1991 р. Здебільшого кожен його етап пов'язаний зі зміною політичної еліти в державі та, незважаючи на різні цілі, як правило, зводиться до змін у кількості, назвах і повноваженнях органів виконавчої влади.

Сучасний етап реформи державного управління розпочався із: набрання чинності у травні 2015 р. Закону України “Про державну службу”; схвалення у червні 2016 р. Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року; підписання у грудні 2016 р. Угоди про фінансування між Урядом України та Європейською Комісією щодо підтримки комплексної реформи державного управління в Україні [1].

Однією з наскрізних ліній зазначеного етапу реформування державного управління є створення професійної, ефективної, результативної, відкритої та гнучкої системи органів виконавчої влади, що стане передумовою розвитку доброго врядування в Україні. Для цього важливо посилити інституційну спроможність таких інституцій, тобто їх здатність ефективно досягати своєї мети, підтримувати стає функціонування у довгостроковій перспективі, ухвалювати зі широким залученням бенефіціарів і стейкхолдерів якісні державно-управлінські рішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти інституційної спроможності публічних інституцій були предметом вітчизняних наукових досліджень. Так, теоретичне обґрунтування напрямів посилення інституційної спроможності національних антимонопольних відомств здійснено в працях Л. Куліш. Проблему формування ефективних підходів і механізмів підвищення інституційної спроможності фіскальних органів досліджували: О. Наумов, С. Брехов та Л. Наумова. Інституалізація спроможності влади до взаємодії з громадськістю при розробленні та впровадженні державної політики досліджувалася в працях О. Чемерис. Вивченням інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні займалися: М. Войновський, Н. Колісниченко, О. Рось, Г. Щедрова. Особливості інституційної спроможності громадських об'єднань як результату їх взаємодії з державою розкриває К. Петренко. Зазначені праці й інші наукові дослідження свідчать про важливість проблематики розвитку інституційної спроможності публічних інституцій в Україні.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Попри значну кількість публікацій, питання інституційної спроможності органів виконавчої влади досі залишається малодослідженим у вітчизняній науці державного управління. Ґрунтовнішого вивчення потребують, зокрема, інструменти підвищення інституційної спроможності, одним із яких є інституційний аудит. Як складова державно-управлінської функції моніторингу та контролю, він доповнює систему аудитів у публічному секторі, що складається з фінансового аудиту, аудиту ефективності й аудиту відповідності законності. Завдяки використанню інституційного аудиту не лише посилюється організаційна спроможність органів виконавчої влади, але й формуються засади імплементації підходів доброго врядування в систему державного управління. Саме тому виокремлений напрямок наукових досліджень є надзвичайно актуальним у сучасних умовах реформування публічного управління в Україні.

Метою статті є визначення окремих теоретичних засад використання інструменту інституційного аудиту задля підвищення інституційної спроможності органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Поняття аудиту на сучасному етапі вже не обмежується лише фінансовим контролем. Загальна методологія аудиту, що охоплює зовнішнє оцінювання або самооцінювання відповідно до встановлених стандартів, встановлення певного поточного стану справ, виокремлення можливостей розвитку та формування рекомендацій, дає змогу її адаптувати до усіх процедур, процесів, операцій і систем будь-якої організації. Незмінною при цьому залишається мета аудиту – переконатися, що функціонування інституції здійснюється у межах певного бюджету, цілей, вимог чи правил.

З огляду на це, значного поширення в публічному секторі набули аудит ефективності (performance audit), або публічний аудит, та інституційний аудит. Публічний аудит є системою відкритого зовнішнього аудиту діяльності органів

публічної влади, що здійснюється незалежними інститутами на замовлення та/або за участі суб'єктів громадянського суспільства з метою забезпечення законної, ефективної, результативної та прозорої їх діяльності і вироблення рекомендацій щодо удосконалення державного управління [2]. Основними цілями такого аудиту в демократичному суспільстві є підвищення прозорості, ефективності та результативності управлінських рішень у публічній сфері, відповідальності та підзвітності органів публічної влади суспільству [3]. Публічний аудит зосереджує увагу на проблемах, що пов'язані з органом державної влади, управлінням і діяльністю, має різноманітнішу за фінансовий аудит структуру та зміст звітів за результатами аудиту, суб'єктивніші критерії оцінювання та диференційовані методи дослідження.

У багатьох країнах усі види аудиту, зокрема публічний і фінансовий, об'єднані в один аудит у публічному секторі. Забезпечуючи неупереджені об'єктивні оцінки того, наскільки відповідально й ефективно відбувається управління державними ресурсами для досягнення запланованих результатів, такі аудитори допомагають організаціям державного сектору досягти підзвітності та доброчесності, удосконалити діяльність та підвищити рівень довіри до інституцій з боку громадян і зацікавлених сторін [4].

Потреба виокремлення інституційного аудиту з-поміж аудиту в публічному секторі зумовлена сучасними потребами посилення інституційної спроможності публічних інституцій. Як зазначають автори науково-аналітичної доповіді "Інституціоналізація публічного управління в Україні", пріоритетним напрямом розвитку публічного управління України в умовах глобалізації, європейської інтеграції та сучасних геополітичних викликів і загроз стає подальша модернізація та всебічне вдосконалення інституційної спроможності органів публічної влади, поглиблення їх ефективної співпраці з громадянським суспільством та суб'єктами ринкової економіки [5]. Інституціоналізація, на думку науковців, є основною складовою економічної та суспільно-політичної модернізації України. До того ж, вона охоплює: процес утворення стабільних зразків соціальної взаємодії, базованої на формалізованих правилах, законах, звичаях і ритуалах; правове й організаційне закріплення сформованих у суспільстві форм поведінки, відносин; утворення нових інститутів (стійких комплексів формальних і неформальних норм, принципів, установок, що регулюють економічну, політичну, духовну та соціальну сфери людської діяльності) [6].

Розвиток інституційної спроможності, зокрема спроможності її керівництва та персоналу, є одним із принципів доброго врядування в публічному секторі та сприяє його розвитку. У рамках реалізації основної функції доброго врядування органам виконавчої влади потрібні відповідні структури та керівництво, а також фахівці з відповідними навиками, кваліфікацією та мисленням, щоб ефективно та результативно діяти і досягати запланованих результатів, вирішувати поточні проблеми та протистояти викликам у майбутньому, діючи у будь-який час в інтересах суспільства [7].

Для допомоги органам виконавчої влади в посиленні їх інституційної спроможності застосовують механізм інституційного аудиту, який, на нашу думку, означає інструмент державно-громадського моніторингу і контролю організаційної спроможності публічних інституцій як здатності останніх ефективно досягати своєї місії та підтримувати стале функціонування у довгостроковій перспективі та якості надання публічних послуг як результату виконання державно-управлінських функцій публічними інституціями [8]. І хоч інституційний аудит за суттю є складовою державно-управлінської функції моніторингу та контролю, він зорієнтований не на виявлення порушень і подальше застосування санкцій до відповідальних осіб, а на пошук потенціалу для організаційного розвитку публічної інституції, ефективного та результативного виконання нею своїх функцій.

Посилення інституційної спроможності, що є наслідком імплементації рекомендацій інституційного аудиту, охоплює три основні напрямки діяльності, а саме: удосконалення професійно-особистісних навиків персоналу, вдосконалення процедур організації та зміцнення публічної інституції як системи. Визначене таким чином посилення інституційної спроможності відбувається шляхом залучення ресурсів (людських ресурсів, фінансів, мереж, знань і культури) та їх поєднання у спосіб, що призводить до змін у індивідуальній поведінці працівників організації та, як наслідок, ефективнішої та результативнішої роботи органів виконавчої влади [9].

Посилення інституційної спроможності органів виконавчої влади передбачає підвищення їх здатності до сталого, послідовного та надійного виконання визначених цілей і завдань. На практиці це означає покращення системи управління організацією, зокрема ухвалення рішень, фінансового менеджменту, процесів управління людським ресурсом, налагодження ефективної внутрішньої та зовнішньої комунікації тощо.

Інституційний аудит є певною інвестицією в посилення інституційної спроможності органу виконавчої влади, тобто здатності ефективно виконувати свої функції. Для цього основні акценти роблять на індивідуумів та інституції. У контексті цього дослідження ми розглянемо лише інституційний аспект, хоча вважаємо розвиток особистісних і професійних навиків персоналу на всіх рівнях ієрархії в органах виконавчої влади також дуже важливим.

Згідно із підходом, що використовується в країнах Європейського Союзу, посилення інституційної спроможності органів виконавчої влади відбувається щодо процесів, структури та ресурсів за допомогою:

- модернізації й оптимізації внутрішніх процесів, зокрема введення нових методів роботи, розробка системи управління якістю, впровадження інформаційних технологій тощо;
- покращення взаємодії між органами виконавчої влади та зацікавленими сторонами, зокрема шляхом удосконалення координації, інструментів та методів

для вироблення політики на основі фактичних даних, механізмів участі громадськості, заходів із кращого впровадження та застосування законодавства, інструментів для підвищення прозорості та підзвітності;

– покращення якості надання послуг, зокрема шляхом зменшення адміністративного навантаження, інтеграції послуг, запровадження електронного урядування тощо;

– розроблення відповідних адміністративних структур, зокрема шляхом перерозподілу функцій, децентралізації, удосконалення структур управління тощо;

– покращення інформаційно-технічного забезпечення діяльності органів виконавчої влади;

– розроблення та впровадження стратегій і політик у сфері людських ресурсів, що заповнюють основні прогалини у цій галузі, зокрема щодо вимог до персоналу та розвитку кар'єри [10].

Важливою складовою інституційного аудиту є власне оцінювання інституційної спроможності, що має на меті окреслити організаційні аспекти системи, які сприяють її ефективності. За допомогою такого оцінювання орган виконавчої влади отримує діагностику внутрішнього середовища, процесів і цілей, а також краще розуміння ролі усіх зацікавлених сторін. Результати оцінювання є відповіддю на питання, які існують недоліки у плануванні, реалізації й ефективності функціонування конкретного органу виконавчої влади. Водночас кожен виявлений недолік на сьогодні є потенційною можливістю розвитку у майбутньому.

Потенційними вигодами оцінювання інституційної спроможності можуть бути:

– розширення, урізноманітнення й посилення інклюзивності залучення громадян до функціонування органу виконавчої влади;

– розширення кадрового резерву на керівні посади;

– підвищення професійно-особистісних компетентностей персоналу;

– підвищення уваги до процесів стратегічного розвитку організації;

– послідовний, відчутний прогрес до досягнення цілей інституції;

– ефективніше використання ресурсів [11].

У світовій практиці існує різноманіття підходів до об'єкта оцінювання інституційної спроможності. Так, об'єктом оцінювання можуть бути сфери, що забезпечують інституційну сталість організації, зокрема практика стратегічного управління, організаційне навчання, використання й управління технічними знаннями та навиками, управління фінансовими ресурсами, управління людськими ресурсами, адміністративна інфраструктура та процедури. Також об'єктом оцінювання можуть бути певні ознаки спроможної публічної інституції, а саме:

– в інституції чітко усвідомлюють, яких професійних умінь потребують її працівники, та існує стратегія їх набуття в межах наявних ресурсних можливостей;

- внутрішня організація й управління інституцією дають змогу отримати якісні результати, незалежно від професійного рівня працівників;
- в інституції збалансовано щоденну роботу та середньостроковий розвиток [12].

Відповідно до ще одного підходу, об'єктом інституційного аудиту є ключові аспекти досягнення сталості функціонування органу виконавчої влади, а саме: зрозуміла місія, прописана стратегія розвитку організації, особистісні та професійні навички персоналу, ресурсне забезпечення інституції, організаційна структура, внутрішні правила та процедури, розвинута інфраструктура, налагоджене співробітництво й ефективне залучення зацікавлених сторін, якісні публічні послуги як результат виконання публічними інституціями державно-управлінських функцій, розвинуті процеси внутрішнього моніторингу й самооцінювання.

Систематизуючи зазначені підходи, вважаємо об'єктом інституційного аудиту внутрішньоорганізаційні процеси, правила, цінності та процедури, на яких побудована діяльність органу виконавчої влади та усі типи суб'єктно-суб'єктних відносин всередині такої інституції.

Ефективність процесу оцінювання інституційної спроможності та інституційного аудиту загалом залежить від багатьох чинників, які умовно можна поділити на внутрішні та зовнішні. Внутрішні чинники, як правило, стосуються відкритості та прозорості органу виконавчої влади, зокрема зацікавленості та готовності його керівництва до спілкування з аудитором, наявності запиту самої інституції до проходження інституційного аудиту. Натомість зовнішні чинники ефективності оцінювання більшою мірою стосуються залучення до цього процесу зацікавлених сторін. Науковці й експерти розглядають залучення стейкхолдерів як рушійну силу впровадження заходів із підвищення інституційної спроможності органів виконавчої влади.

У контексті цього вважаємо доцільним залучення громадськості в особі громадських організацій чи громадських спілок як незалежних інституційних аудиторів. Зокрема, це можуть бути організації чи коаліції організацій, що здійснюють діяльність у схожій до публічної інституції сфері чи галузі. Наприклад, громадські організації, що працюють із особами з інвалідністю, могли би проводити інституційний аудит для структурних підрозділів із питань соціальної політики місцевих державних адміністрацій. Залучення громадськості, з одного боку, підвищило б об'єктивність і публічність такого аудиту, а з іншого – дало б змогу розробити ті практично орієнтовані рекомендації з підвищення інституційної спроможності, які допоможуть реально забезпечити покращення якості публічних послуг для осіб із інвалідністю.

Позитивом залучення громадських об'єднань до інституційного аудиту є зворотній ефект від такої співпраці. Спроможні інституції виконавчої влади, що сконцентровані на меті та цілях діяльності, позитивно впливають на розвиток громадянського суспільства. Як зазначає К. Петренко, ефективна взаємодія

громадських об'єднань і органів виконавчої влади залежить від створення інституційних і процедурних можливостей для їх повноцінної діяльності, що, зокрема, досягається зниженням рівня корупції, ефективним і результативним використанням коштів, державною фінансовою підтримкою громадських об'єднань, закріпленням у національному законодавстві європейських принципів і стандартів взаємодії інституцій влади та громадянського суспільства, а також забезпеченням уніфікації та стандартизації правил і процедур таких відносин [13].

Ураховуючи тенденцію активного залучення іноземних фахівців до державного управління в Україні, можна також залучати до інституційного аудиту міжнародних експертів або представників міжнародних аудиторських компаній. Однак така пропозиція має суттєвий недолік у формі здорожчання вартості самого аудиту. Тому залучення міжнародних суб'єктів як консультантів і тренерів доцільне на етапі професійної підготовки інституційних аудиторів, а як гарантів дотримання аудиторами професійної етики – на етапі створення та функціонування громадського інституту інституційних аудиторів [14].

Процес підвищення інституційної спроможності органів виконавчої влади не дає миттєвих результатів, адже супроводжується змінами всередині організації, що завжди, незважаючи на позитив чи негатив, викликають опір працівників. Додаючи до цього надміру бюрократизовані структури та процеси ухвалення державно-управлінських рішень, превалювання політичної доцільності над економічністю, ефективністю та результативністю, відсутність у більшості органів виконавчої влади не те, що стратегії, але й чітко сформульованої місії, отримаємо неймовірно складне завдання для інституційного аудиту. Однак без подолання цих перешкод і забезпечення сталого організаційного розвитку публічних інституцій неможливе ні формування ефективної системи державного управління, ні побудова демократичної, соціальної та правової держави.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Підвищення інституційної спроможності органів виконавчої влади є важливим кроком до впровадження концепції доброго врядування в Україні та виведення владних інституцій на якісно новий рівень функціонування. Гармонізація таких основних складових публічної інституції, як місії та візії, системи менеджменту, організаційної структури, комунікації всередині організації та зі зовнішнім середовищем, системи навчання та мотивування персоналу, робочих практик і процедур, дасть змогу органам виконавчої влади реалізовувати закріплені за ними завдання та досягати цілей діяльності. А присутній в інституційному аудиті безперервний зв'язок із бенефіціарами та стейкхолдерами підвищить прозорість і паритетність взаємодії влади з громадськістю, що є запорукою демократизації суспільних відносин у державі.

Проте у вітчизняних реаліях інституційний аудит не має достатнього методологічного та нормативно-правового забезпечення, а те, що є, розкидане між різними законами, постановами та навіть видами аудиту. Систематизація

правових засад інституційного аудиту та посилення теоретико-методологічної основи його проведення є ключовим напрямком подальших наукових досліджень.

Список використаної літератури

1. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 474-р від 24.06.2016 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80?lang=uk#Text> (дата звернення: 23.12.2020).

2. Обушна Н. Публічний аудит: поняття та сутність // Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 4(31). С. 28.

3. Долбнєва Д. В. Дослідження сутності та необхідності публічного аудиту як вектора модернізації державного управління та фінансового контролю в Україні // Технологічний аудит та резерви виробництва. 2017. № 1/4(33). С. 53.

4. Goodson S. G., Mory K. J., Lapointe J. R. Supplemental Guidance: The Role of Auditing in Public Sector Governance. 2nd ed. [S. p. : s. n.], 2012. P. 5.

5. Інституціоналізація публічного управління в Україні : наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2019. С. 9.

6. Там само. С. 7.

7. International Framework: Good Governance in the Public Sector. 2014. URL : <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/International-Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-IFAC-CIPFA.pdf> (date of using: 26.12.2020).

8. Серняк О. І. Роль інституційного аудиту в забезпеченні організаційного розвитку інституцій регіонального управління та місцевого самоврядування // Розвиток публічного управління в Україні : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (23 – 24 квітня 2020 р., м. Львів) / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. С. 181.

9. Langaas M. D., Odeck J., Bjørvig K. The Concept of Institutional Capacity Building and Review of Road Sector Projects. URL : https://www.vegvesen.no/_attachment/112627 (date of using: 27.12.2020).

10. Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity Building. 2014. URL : <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14144&langId=en> (date of using: 27.12.2020).

11. Capacity Building Requirements – Evaluation Framework. Work Package 2. D2.2 Evaluation Framework. 2020. URL : <https://www.suits-project.eu/wp-content/uploads/2018/12/Evaluation-Framework.pdf> (date of using: 27.12.2020).

12. Колісніченко Н. М., Войновський М. М. Інституційна та інституціональна спроможність місцевого самоврядування: сутність поняття та особливості визначення // Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2015. Вип. 16. С. 302.

13. Петренко К. Особливості інституційної спроможності громадських об'єднань в Україні // Наукові записки ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2018. Вип. 4(78). С. 385.

14. Серняк О. І. Перспективи залучення громадськості до проведення інституційного аудиту органів публічної влади в Україні // Публічне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи : матер. XI наук. Інтернет-конф. за міжнар. уч. для аспірт. та докт. (29 травня 2020 р., м. Одеса). Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. С. 160.

Статтю подано: 27.01.2021

Статтю схвалено: 22.03.2021

Serniak Oleh Ihorovich

*Candidate of Sciences of Public Administration (Ph.D.), Doctoral Candidate,
Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine*

ORCID: 0000-0002-8935-3253

e-mail: oleh_serniak@ukr.net

INSTITUTIONAL AUDIT AS AN INSTRUMENT OF INSTITUTIONAL CAPACITY BUILDING OF THE EXECUTIVE AUTHORITIES

Problem setting. One of the cross-cutting lines of the current stage of public administration reform is the creation of a professional, efficient, effective, transparent and flexible system of executive authorities, which will be a prerequisite for the development of good governance in Ukraine. To do this, it is important to make the institutional capacity building (ICB) of such organizations. Institutional capacity is the ability of executive authorities to effectively achieve its goals, to maintain sustainable operation in the long run, to make high-quality public administration decisions with the broad involvement of beneficiaries and stakeholders.

Recent research and publications analysis. Some aspects of the institutional capacity of public institutions have been the subject of domestic research by L. Kulish, O. Naumov, S. Brekhov, L. Naumova, O. Chemerys, M. Voinovskyi, N. Kolisnychenko, O. Ros, H. Shchedrova, K. Petrenko.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Despite a significant number of publications, the issue of the institutional capacity of the executive authorities still remains poorly explored in the science of public administration. Institutional capacity building instruments, one of which is an institutional audit, in particular, need to be further studied. The usage of institutional audit not only strengthens the institutional capacity of the executive authorities, but also forms the basis for the implementation of good governance approaches in the system of public administration. That is why the selected area of research is extremely important in modern conditions of public administration reform in Ukraine.

Paper main body. The concept of audit at the present stage is no longer limited to financial control. The general audit methodology, which includes external assessment or self-assessment in accordance with established standards, establishing a certain current state of affairs, identifying opportunities for development and making recommendations, allows it to be adapted to all procedures, processes, operations and systems of any organization. But the purpose of the audit remains the same – to make sure that the functioning of the institution is carried out within a certain budget, goals, requirements or rules.

The need to separate institutional audit from audit in public sector is due to current trends of the institutional capacity building of public institutions.

To assist the executive authorities in the institutional capacity building, we use the institutional audit mechanism, by which we mean the instrument of public monitoring and control of institutional capacity of public institutions as the ability of these organizations to effectively achieve its mission and maintain long-term sustainability and quality of public services as a result of public administration functions performed by public institutions. And although the institutional audit is essentially part of the public administration function of

monitoring and control, it is focused not on identifying violations and further application of sanctions to responsible persons, but on finding potential for institutional development of executive authorities, effective and efficient performance of its functions.

The institutional capacity building of executive authorities involves increasing its capacity for sustainable, consistent and reliable implementation of goals and objectives. In practice, it means improving the organization's management system, including decision-making, financial management, human resource management processes, establishing effective internal and external communication, and so on.

An important component of institutional audit is the actual assessment of institutional capacity, which aims to outline the organizational and behavioral aspects of the system that contribute to its efficiency. Through evaluation, the executive authorities receive a diagnosis of the internal environment, processes and goals, as well as a better understanding of the role of all stakeholders. The results of the assessment are the answer to the question "What are the shortcomings in the planning, implementation and effectiveness of a particular executive authorities?". And every shortcoming identified today is a potential opportunity for development tomorrow.

The efficiency of the institutional capacity assessment process and institutional audit in general depends on many factors, which can be divided into internal and external. Internal factors, as a rule, relate to the transparency of the executive authority, in particular the interest and willingness of its management to communicate with auditors, the presence of the request of the institution itself to undergo an institutional audit. Instead, external factors in the efficiency of institutional audit are more concerned with involving stakeholders in this process. Moreover, researchers and experts consider the involvement of stakeholders not only as subjects of the audit process, but also as drivers for the implementation of measures to increase the institutional capacity of the executive authority.

In this context, we consider it appropriate to involve the public in the face of non-government organizations (NGOs) as independent institutional auditors. In particular, these may be organizations or coalitions of organizations operating in a field similar to a public institution. For example, NGOs working with people with disabilities could conduct institutional audits for social policy departments of local government administrations.

The process of the institutional capacity building of executive authorities doesn't give immediate results, because it is accompanied by changes within the organization, which always, despite the positive or negative, cause resistance from personnel. Add to this the over-bureaucratized structures and processes of public administration decision-making, the prevalence of political expediency over economy, efficiency and effectiveness, and the lack of a strategy, but also a clearly defined mission, in most executive authorities, we will be given an incredibly difficult task for an institutional audit. However, without overcoming these obstacles and ensuring sustainable institutional development of public institutions, it is impossible to form an effective system of public administration or build a democratic, social and legal state.

Conclusions of the research and prospects for further studies. The institutional capacity building of the executive authorities is an important step towards implementing the concept of good governance in Ukraine and bringing public institutions to a qualitatively new level of functioning. Harmonization of such key components of a public institution as mission and vision, management system, corporate culture, organizational structure,

communication within the organization and with the external environment, staff training and motivation system, work practices and procedures, will allow executive authorities to implement its tasks and achieve the objectives. And the continuous connection with the beneficiaries and stakeholders present in the institutional audit will increase the transparency and parity of the government's interaction with the public, which is the key to the democratization of public relations in the state.

However, in the domestic realities, institutional audit does not have sufficient methodological and regulatory support, and what is available is scattered between different laws, regulations and even types of audit. Systematization of legal bases of institutional audit and strengthening of methodological basis of its carrying out is a key direction of further scientific studies.

Key words: audit in public sector; institutional audit; institution; institutional capacity; institutional capacity building; executive authority; good governance; efficiency; effectiveness; assessment.

References

1. Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy. № 474-p. (2016) [in Ukrainian].
2. Obushna, N. (2016). Publichnyi audyt: poniattia ta sutnist. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, Issue 4(31), pp. 28 [in Ukrainian].
3. Dolbnieva, D. V. (2017). Doslidzhennia sutnosti ta neobkhdnosti publichnoho audyta yak vektora modernizatsii derzhavnoho upravlinnia ta finansovoho kontroliu v Ukrain. *Tekhnolohichniy audyt ta rezervy vyrobnytstv*, № 1/4(33), pp. 53 [in Ukrainian].
4. Goodson, S. G., Mory, K. J., & Lapointe, J. R. (2012). *Supplemental Guidance: The Role of Auditing in Public Sector Governance*. [B. v. : b. m.]. pp. 5.
5. Bilynskoi, M. M., Petroie, O. M. (Eds.). (2019). *Instytutstionalizatsiia publichnoho upravlinnia v Ukraini*. Kyiv: NAPA. pp. 9 [in Ukrainian].
6. Ibid. pp. 7.
7. *International Framework: Good Governance in the Public Sector*. (2014). URL: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/International-Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-IFAC-CIPFA.pdf>.
8. Serniak, O. I. (Eds.). (2020). *Rol instytutstiinoho audytu v zabezpechenni orhanizatsiinoho rozvytku instytutsii rehionalnoho upravlinnia ta mistsevoho samovriaduvannia*, Rozvytok publichnoho upravlinnia v Ukraini, Proseeding Scientific and Practical Conference. Lviv: LRIPA NAPA. pp. 181 [in Ukrainian].
9. Langaas, M. D., Odeck, J., Bjørvig, K. (2020). *The Concept of Institutional Capacity Building and Review of Road Sector Projects*. URL : https://www.vegvesen.no/_attachment/112627.
10. *Guidance Document on Indicators of Public Administration Capacity Building*. (2014). URL : <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14144&langId=en>.
11. *Capacity Building Requirements – Evaluation Framework. Work Package 2. D2.2 Evaluation Framework*. (2020). URL : <https://www.suits-project.eu/wp-content/uploads/2018/12/Evaluation-Framework.pdf>.
12. Kolisnichenko, N. M., Voinovskyi, M. M. (2015). Instytutstiina ta instytutstionalna spromozhnist mistsevoho samovriaduvannia: sutnist poniattia ta osoblyvosti vyznachennia. *Teoretychni ta prykladni pytannia derzhavotvorennia*, Issue 16, pp. 302 [in Ukrainian].

13. Petrenko, K. (2018). Osoblyvosti instytutsiinoi spromozhnosti hromadskykh obiednan v Ukraini. *Naukovi zapysky IPiEND im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy*, Issue 4(78), pp. 385 [in Ukrainian].

14. Serniak, O. I. (2020). *Perspektyvy zaluchennia hromadskosti do provedennia instytutsiinoho audytu orhaniv publichnoi vlady v Ukraini*, Publichne upravlinnia v Ukraini: istoriia derzhavotvorennia, vyklyky ta perspektyvy, Proceedings of the Scientific Conference. Odesa: ORIPANAPA. pp. 160 [in Ukrainian].

Paper submitted: 27.01.2021

Paper accepted: 22.03.2021

Цитування: Серняк О. І. Інституційний аудит як інструмент підвищення інституційної спроможності органів виконавчої влади // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 1(66) : у 2 ч. Ч. 2 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2021. С. 217—228. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.66.2021.233489>).

Citation: Serniak, O. I. (2021). Instytutsiinyi audyt yak instrument pidvyshchennia instytutsiinoi spromozhnosti orhaniv vykonavchoi vlady. *Efficiency of Public Administration*, Issue 1(66), pp. 217-228. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.66.2021.233489>).