

**Олександра КУЖЕЛЬ.** Аудит держави – фундамент, на якому має будуватись країна

**Oleksandra KUZHEL.** State audit is the foundation on which the country should be built



*«...коли прислухаєшся до людей і, найважливіше, любиш їх, тоді тобі обов'язково придуть ті ідеї, які до цього не приходили ні до кого. Так у мене було з єдиним податком, коли я пообіцяла підприємцям, що допоможу їм зберегтись у корупційній, жорстко централізованій державі, яка контролює та обкладає податком кожен рух, кожен крок...»*

*«... Вважаю досягненням, що мені вдалось провести єдиний податок і створити в Україні малий та середній бізнес, що, на моє переконання, є основою і економічного процвітання, і гарантією неповернення тоталітаризму. Коли я пішла з посади Голови Держкомпідприємництва, частка податків, що сплачував МСБ у загальному обчисленні становила майже 60 %...»*

**Олександра Володимирівна Кузьель** – Заслужений економіст України, кандидат економічних наук, одна із засновниць професії Аудитора, палкий борець за долю підприємництва. Реалізує свої ідеї, дослухаючись до проблем українців, у практичних законах. Тож відкриємо сторінки історії нашої країни та непересічний дух і завзяття цієї чарівної особистості!

– *Олександро Володимирівно, Ви стояли у витоків Українського Аудиту. Як усе починалось?*

– Коли все починалось, я працювала фінансовим директором та головним бухгалтером кооперативу, що об'єднував науковців. Ми виробляли запасні деталі для катерпіллерів і комацу. Обіймаючи ці посади, я дуже багато читала спеціалізованої літератури, а набутий досвід дозволяв бачити всі прогалини у податковому законодавстві і розуміти, що потрібно щось робити для його вдосконалення. Саме тоді я вперше зустріла слово «аудит», і коли в Києві було організовано перший з'їзд аудиторів, то, звичайно, стала його учасником. Нас тоді було зовсім небагато – Юлія Фуроранська, Алла Савченко, Євген Чернявський, Галина Сочинська, Володимир Головач – надзвичайні, чудові люди, що об'єднались, створили Союз аудиторів України, розпочали роботу по створенню аудиторської палати та паралельно працювали над законом про аудит. До речі, наш закон був першим на просторах СНД.

Ми багато зусиль спрямували на популяризацію аудиту, на роз'яснення його важливої ролі у підвищенні ефективності роботи підприємств, а я особисто плекала мрію про консалтингові фірми, що обслуговували б МСБ, заощаджуючи маленьким мікропідприємствам гроші на ведення бухгалтерського обліку і забезпечуючи захист їх законних прав в умовах спілкування з податківцями.

Я звернулась до власників кооперативу, де працювала, з тим, що хочу відкрити власну справу. Мене гаряче підтримали, і я створила СП з аудиту із представниками Канади, і згодом майже всі великі підприємства Запоріжжя стали нашими клієнтами. Своїм досягненням на той момент вважала, що жодна податкова перевірка не могла знайти на моїх підприємствах навіть натяку на можливість накласти штраф, тому що за рівнем обізнаності, професіоналізму та знання законодавства ми були на голову вище, ніж перевіряючі. Часом доходило до абсурду: податківці просили «ну дайте хоч щось», але для мене було принциповим вести справу так, щоб не було приводу для штрафів.

До речі, коли я за наполегливим проханням запорізьких жінок-підприємців балотувалась до Верховної Ради, люди на зустрічах називали мене «авдиторша» – настільки професія аудитора була нова та невідома широкому загалу.

До парламенту я йшла лише тому, що була впевнена в тому, що зможу змінити податкове законодавство, зробити відносини між податківцями і підприємцями прозорими, збудованими на партнерських принципах. Великим розчаруванням для мене стало, що багато хто чудово обізнані про проблеми, про прогалини та відверті ляпи, про наявність розмитих формулювань та спеціальних умов, що породжують корупцію у законах, але нічого не бажають змінювати, до того ж отримують з цього зиск.

– *Свого часу очолювали Національний аудиторський комітет України. Ваші спогади, що вдалось досягти з його допомогою?*

– Під час головування в аудиторському комітеті мені, я вважаю, пощастило бути впродовж 2 років учасником міжнародного з'їзду аудиторів, що відбувався 2 рази (восени і навесні) на рік у Вашингтоні. Там державні аудитори з усіх країн ділились професійним досвідом своєї діяльності, і тоді я вперше дізналась, що корупція, як це не дивно, є в усіх державах, але українська має свою специфіку. Якщо у розвинутих країнах чиновник неправомірно отримав мільйон, то за такої умови держава отримує мінімум десять мільйонів зиску. У нас хабар у сто тисяч обертається державними збитками у десятки мільйонів.

Вже за депутатства я почала вивчати досвід Великої Британії, Ірландії, Канади, що є піонером державного аудиту ефективності, і запропонувала президенту Леоніду Даниловичу Кучмі створити аналогічний орган аудиту і в Україні. Він вніс зустрічну пропозицію мені його очолити. Я бачила державний аудит, створений за принципами так званої наполеонівської моделі, за якої орган аудиту, що здійснює контроль за державними фінансами, є незалежним від виконавчої та законодавчої влади і наділений не тільки адміністративними, а й судовими повноваженнями, як, на-

приклад, у Франції.

Тодішній голова Верховної Ради Олександр Мороз, на словах широко підтримавши створення органу державного аудиту, водночас протягнув ретроградний закон про Рахункову палату, списаний з російського законодавства. Цей закон ламав всю ідеологію державного аудиту і перетворював орган на другорядний і такий, що нічого не вирішує, має обмежені повноваження, лише констатує факт нецільового використання грошей. Так, під керівництвом екскомуністів в Україні вдалося створити нову модифікацію організації інституту державного контролю. Я би назвала її не Вестмінстерською і навіть не колегіальною, а посткомуністичною. Такої моделі немає у жодній розвинутій країні, будь-де негативний висновок органу контролю завжди є приводом для відкриття кримінальних справ та невідворотного покарання винних. І ще один важливий момент, що відсутній в Україні: на ту суму, яку міністерство чи відомство «використало не за призначенням або неефективно» (тобто вкратило), у наступному бюджетному періоді потрібно зменшити фінансування.

Словом, прийнятий тоді закон не відповідав моєму професійному баченню обсягу повноважень, які мав би мати подібний орган, і все на цьому і скінчилось.

Мені подобається, як сьогодні працює керівництво Рахункової палати. Треба віддати їм належне – вони вичавлюють з обмежених законодавчими рамками повноважень все, що можливо, але впевнена, потрібно переглядати модель цього інституту контролю відповідно до класичних моделей, що притаманні демократичним країнам.

– Як загартувала Вас професія Аудитора?

– Я би сказала, не загартувала, а надала широкий світогляд. Професія аудитора, на мій погляд, потребує аналітичних здібностей, аудитор, як мінімум, повинен володіти знаннями економіки, розуміти технологічні тонкощі галузі, аудит якого він здійснює. Це великий спектр знань, що вимагає від спеціаліста безперервного процесу отримання освіти, не зупиняючись ані на хвилину. Це не тільки банківські проводки та бухгалтерія, а й здатність виявляти шахрайські схеми, ризики та протистояти їм. Зараз, здається, ця діяльність виокремилася в окремий вузько спеціалізований напрям – форензик, але саме ця здатність зараз дозволяє мені без проблем проводити аналіз законопроектів, безпомилково бачити цілісну картину з можливими корупційними ризиками, що закладені законодавцями та лобістами.

– Науковий пошук. Як сформувались наукові інтереси?

– Коли відбувався захист моєї кандидатської дисертації, то на суд спеціалізованої наукової ради я надала другий варіант своєї дисертаційної роботи – перший у процесі написання для мене вже став нецікавим. Тема теж була вибрана не випадково – розуміла хибність пануючого тоді підходу до формування регіональних програм розвитку МСБ за одним шаблоном, без урахування специфіки, інфраструктурних особливостей, географічного розташування, історичних передумов та промислового і економічного по-

тенціалу. Усі ці складові в областей різні, і програма розвитку Чернівецької або Хмельницької області не може бути тотожною програмі для Запоріжжя, де значну складову соціально-економічного розвитку займають великі промислові, металургійні підприємства, а регіональні інвестиції мають мати інше спрямування.

Інакше склалась робота над докторською, що тривала понад п'ять років. Вам відомо, що я перша у країнах СНД серед іншого ввела регуляторну політику, аналіз регуляторного впливу та економічної ефективності, але я настільки була зайнята порядком підприємців та малого бізнесу, що всі наукові напрацювання так і залишились у чорновому варіанті. Оптимістично, що купа людей, скориставшись моїми ідеями, реально втіленими у закони, та зібраними мною матеріалами, зробили собі ім'я у науковому середовищі, захистивши не одну дисертацію і написавши сотні наукових статей.

Взагалі, обоємні складні проблеми, що потребують нестандартних рішень. Але для такого нестандартного рішення потрібно добре розуміти глибину питання, яке намагаєшся розв'язати, а це можливо лише тоді, коли прислухаєшся до людей і, наважливіше, любиш їх. Тоді тобі обов'язково прийдуть ті ідеї, які до цього не приходили ні до кого. Так у мене було з єдиним податком, коли я пообіцяла підприємцям, що допоможу їм зберегтись у корупційній, жорстко централізованій державі, яка контролює та обкладає податком кожен рух, кожен крок. У державі, яка за радянською звичкою вважала підприємця спекулянтком. Тисячі, мільйони науковців, інженерів, кваліфікованих робітників заводів тоді в одну мить залишились без роботи, без засобів для існування. Для того щоб елементарно вижити і прогледувати свої сім'ї, люди пішли торгувати на базари. Не від хорошого життя, під примусом обставин та державної політики, яка була байдужа до них. Я любила цих людей всім серцем, співчувала їм, слухала про їх проблеми, і з синтезу цієї любові та гарячого бажання допомогти і народилась ідея спрощенки. Згодом завдяки цій ідеї сформувався середній клас в Україні.

– Ваші побажання і рекомендації колегам: аудиторам, науковцям та іншим особистостям?

– Побажання одне – любити людей та справу, якою займаєтесь. Якщо відсутня хоча б одна складова з переліченого – змінійте сферу діяльності.

З чисто професійного – я б рекомендувала колегам-аудиторам працювати новий закон про аудиторську діяльність. Той, що було проголосовано у Верховній Раді минулого скликання спрямований на монополізацію сфери аудиторських послуг. Ми з Володимиром Головачем та Віктором Галасюком пропонували альтернативний варіант, що зберіг би маленькі та середні аудиторські компанії, але, на жаль, грантове лоббі протиснуло саме потрібну кільком великим гравцям редакцію. Зараз, вважаю, не найкращий час для аудиторів, і тому я бажаю всім нам об'єднатись для відстоювання своїх прав на професійну діяльність.

– Які виклики довелося прийняти у житті, які вершини вважаєте взяли?

– Найбільш складно, що я не можу прийняти й донині, це те, що ти знаєш, як вирішити проблему, ти розумієш, що відтермінування цього рішення або спроба її не помічати, зрештою призведе до важких наслідків, але твоє рішення нікому не потрібне. Ця проблема дасть про себе знати економічними наслідками або соціальним напруженням, але тоді, коли її можна вирішити, на неї не звертають уваги. Так, наприклад було з системою професійної середньої освіти. Ще у 2000 р. мною була розроблена програма, що забезпечила б бізнес високопрофесійними кадрами та створила принципово новий клас високотехнологічних працівників, здатних відповідати викликам, що постають у світлі четвертої технологічної революції, але я не встигла тоді втілити її на практиці. Так складається і з регуляторною політикою і дерегуляцією, що зараз просто ігноруються, а невпевнені кроки, які робляться у цьому напрямі, подаються як реформа. Яка реформа? Виконуйте законодавство, що вже існує вже майже тридцять років, і буде вам щастя.

Важко, коли непрофесіоналізм править бал, коли цьому непрофесіоналізму соромно визнати своє невігластво і нездатність зрозуміти елементарні речі. Ще страшніше бездушність. Все це нищить можливість прориву для України, зводить нанівець перспективу іншої якості життя українців. От не подобається багатьом мій принцип «роби як для себе». А він має на увазі, що ти – як всі, що будеш жити за тими ж законами, які приймав в парламенті, за тими ж правилами, що встановлював, коли був у владі. Завжди кожне рішення примірюй на людей, а не перекидай закони через стіни Верховної Ради або офісу президента, змушуючи виконувати інших те, що сам ніколи виконувати не збираєшся.

Що вважаю своїм досягненням?

Мені вдалося за 26 років у політиці зберегти своє ім'я, саме це і вважаю головним. Не заплямувати ім'я, з честю пройти іспит грошима і владою. Мені не страшно виходити до людей, мені не доводиться ховати очі і виправдовуватись за щось. Можливо, з роками я стала жорсткіша, позбавилась романтичних сподівань, що комусь потрібні твої знання та способи вирішення проблем, щось хтось не знає, а ти розкажеш як потрібно, і всі зразу ж кинуться це виконувати. Але, попри це, залишився стрижень честі, що не дозволяє схибити і примушує робити все чесно, професійно і так, щоб це було корисно людям.

Вважаю досягненням, що мені вдалось провести єдиний податок і створити в Україні малий та середній бізнес, що, на моє переконання, є основою і економічного процвітання, і гарантією неповернення тоталітаризму. Коли я пішла з посади Голови Держкомпідприємництва, частка податків, що сплачував МСБ у загальному обчисленні становила майже 60 %. На жаль, все це сьогодні загублено, і формується тенденція знищення середнього класу.

– *Що може дати аудит держави, як побороти з його допомогою головну проблему, з якою борються всі очільники держави, корупцію?*

– Коли команда тоді ще кандидата у президенти Зеленського заявила про те, що у перші 100 днів про-

веде аудит держави, багато фахівців поставились до цієї обіцянки (до речі, по суті невиконаної, бо назвати аудитом веселенькі слайдики, які продемонстрував нещодавно прем'єр з якимись міфічним трильйонами, можна лише маючи велику уяву, буйну фантазію та поблажливість до дитячих пустощів) скептично.

Особисто я вважала і вважаю, що аудит держави, проведений за наявності політичної волі голови держави фаховими аудиторами та спеціалістами із об'єктивним залученням бізнесу, профільних асоціацій, громадянського суспільства та звичайних людей, є той фундамент, на якому має будуватись країна, фундамент, з якого мають вирости економіка, соціальна політика і політика державного управління активами України. Саме тому команді президента мною було представлено повний пакет, в якому містились концепція, та, що важливо, методика проведення такого аудиту, проекти указів та розпоряджень, що створювали б правову базу для масштабної роботи. Що ми з командою односторонців розуміли під аудитом держави? На нашу думку, аудит держави – це встановлення основних перешкод в її розвитку шляхом проведення комплексного аналізу стану виконання функцій держави в окремих сферах вітчизняної економіки та/або публічних фінансів на підставі аналізу реального стану справ та інформації з різних джерел, зокрема: реалізації заявлених реформ; стану імплементації Угоди про асоціацію у відповідній частині; державних видатків та ефективності їх використання; виявлення корупційних схем та системних зловживань з боку влади; використання Міжнародної технічної допомоги; структурних проблем галузей, державного боргу, державних соціальних фондів, державних активів.

Ми створили алгоритм абсолютної точної послідовності кроків (*додаток*): визначити, що держава має з ресурсів, що їй належить в якості майна, землі, надр. Визначити спрямованість регуляторного середовища у кожному міністерстві, кожній галузі і кожному виді господарської діяльності – що гальмує розвиток, які норми законодавчих нормативно-правових актів заважають бізнесу, – великому і маленькому, – працювати, які норми сприяють корупції. Це не настільки складно, як здається, – треба зібрати представників бізнесу, які працюють в існуючому регуляторному кліматі та вислухати їх, провести спільний з громадськістю і фахівцями аналіз. Однією з найважливіших умов аудиту мав стати перепис населення – нарешті, ми б дізнались, скільки людей живе в Україні, скільки з них – отримувачі соціальної допомоги і пенсій, та куди зникають фантастичні фінансові ресурси, що спрямовуються на соціалку. За даними Мінфіну у нас сьогодні надається 48 млн грн виплат. Як це можливо за кількості населення, що за оцінками західних експертів не перевищує і 23 млн? Впевнена, що за результатами можна було б без проблем кошти, що вивільнилися, спрямувати на суттєве підвищення виплат тим, хто їх дійсно потребує.

У підсумку ми мали б реальну картину економіки та фінансів держави, її ресурсного, земельного, майнового потенціалу та стану законодавчо-нормативного регулювання.

За результатами аудиту мали бути розроблені пропозиції та прийняті рішення стосовно оздоровлення

відповідних галузей державного управління, а матеріали аудиту, що свідчать про зловживання, передані на розслідування правоохоронним органам. Процес розслідування та притягнення винних мав відбуватись під контролем суспільства. Ми керувались принципом, що важливим є не сам факт проведення аудиту, важливими є рішення, які приймаються за його результатами, а ще важливішими є дії, що спрямовані на виправлення катастрофічної ситуації.

На жаль, до нас не дослухались. Тому маємо те, що маємо – розкрадений ковідний фонд, сенсаційні заяви Уманського про скрутку, систему відкатів на «Великому будівництві», зруйновану систему охорони здоров'я, шалене безробіття, відмову наших партнерів співпрацювати з урядом дилетантів та колапс економіки.

Знаєте, колись Авраама Лінкольна запитали: «Скільки ніг буде у собаки, якщо назвати хвіст ногою?». Він відповів: – «Чотири, тому що, називаючи хвіст ногою, ми його такою не робимо». Можна скільки завгодно пропонувати суспільству сурогати змістів та дій, але вони ніколи не стануть імперативами, як би їх не намагались назвати.

– *Улюблений вираз. Чим керуєтесь у прийнятті рішень?*

– Мені дуже близький принцип, яким керуються японці. Якщо ви впроваджуєте якесь рішення, якусь реформу, спочатку поясніть людям, для чого це робиться і до яких змін призведе. Потім займіться просвітою, отримайте сприйняття ваших кроків та народну підтримку. І якщо після впровадження ви переконаєтесь, що люди не розуміють, поверніться знов і знов поясніть. Тільки так, і ніяк інакше. На жаль, цей імператив у нашій країні не застосовується. Ми спочатку робимо, а потім жахаємось результатів і судорожно намагаємось щось виправити, але це іноді практично неможливо. У результаті – повна відсутність довіри до тих, хто приймає рішення. Насправді, про яку довіру може йти мова, якщо українців весь час обманюють. З приватизаційними сертифікатами, з вкладками у банках, з кредитними спілками, облігаціями... Перелік нескінченний. От зараз всі носяться з

ідеєю діджиталізації держави. Красива ідея, амбітна, і – реформа. Але як бути з цією реформою, якщо більш 90 % населення не має смартфонів, а в багатьох місцях відсутній навіть мобільний зв'язок, не говорячи вже про Інтернет.

Був такий давньоримський поет Публій Сір. Так от він говорив, що обговорювати треба часто, приймати рішення – лише одного разу. Непогано було б, якщо б цей вислів на табличках розповсюдили по кабінетам тих, хто приймає рішення. Разом з японським принципом. Тоді б можна було б уникнути трагічних помилок.

– *Що, на Вашу думку, головне для досягнення успіху?*

– Головними є принципи, за якими ви вирішили прожити своє життя. Це стосується і того, що ви називаєте «досягнення успіху». Для мене особисто головний принцип – це служіння. Не тільки у родині, колі друзів. Служіння державі. Служіння – це коли на передньому плані для тебе і у прийнятті рішень, і в роботі, взагалі, завжди, ті, для кого ти це робиш. Це здатність зрозуміти іншу людину, схвати роздратування від якогось листа, або коментаря у соцмережах, або від «нестандартної» поведінки, зрозумівши, до якого стану може довести людину несправедливість, загальна байдужість та нехтування її особистістю. Це здатність, нарешті, говорити «ні».

– *Ваше захоплення? Родинні, професійні цінності?*

– Мої захоплення не змінюються – я, як і раніше, віддана бардівській пісні. Взагалі, практично всього, чим захоплююсь, ми зараз позбавлені внаслідок карантину. Заняття з бальних танців, зустрічі з друзями, можливість зібратись широким колом однодумців та почергово співати нові пісні під гітару... Все це зараз не є доступним. Але залишилися книги та якісні цікаві фільми, це теж немало. Цінність для мене складають професіоналізм, охайність (насамперед, моральна) та чесність. Я люблю людей і люблю життя, свою родину і, як би це не сприймалось, люблю Україну.

*Розмову вела Леся Такіда*

*Редакція висловлює подяку Вікторії Івановій, за допомогу у підготовці ґрунтовного інтерв'ю*

## ДОВІДКОВА ІНФОРМАЦІЯ

**Кужель Олександра Володимирівна** народилась 4 липня 1953 р. у м. Костянтинівка на Донеччині. Нагороджена «Орденем княгині Ольги» III ступеня, Орденем Православної церкви, Почесною грамотою Кабінету Міністрів України. У березні 1997 р. присвоєно почесне звання «Заслужений економіст України».

**Наука.** У 1975 р. закінчила Запорізьку філію Дніпропетровського металургійного інституту за спеціальністю теплотехніка і автоматизація металургійних печей, кваліфікація інженер-металург.

А в 1983 р. здобула кваліфікацію інженера-економіста у своїй альма-матер та отримала другу вищу освіту за спеціальністю економіка і організація металургійної промисловості.

У березні 2000 р. рішенням спеціалізованої вченої

Ради Вищої атестаційної комісії України присуджено науковий ступень кандидата економічних наук зі спеціальності «розміщення продуктивних сил і регіональна економіка».

Трудовий шлях Олександри Володимирівни пов'язаний з наукою. Так у 1975–1990 рр. працювала інженером, старшим інженером, молодшим науковим співробітником кафедри економіки промисловості Запорізької філії Дніпропетровського металургійного інституту.

**Економіка та аудит. Підприємництво та законотворча діяльність.** 1990–1993 рр. – працювала головним бухгалтером акціонерного центру «Восток».

1993–1994 рр. – була головою правління, працювала генеральним директором аудиторської фірми –

спільного українсько-канадського підприємства «Незалежність».

У 1994 р. обрана народним депутатом Верховної Ради України II скликання. Водночас також працює у новоствореному Національному аудиторському комітеті України, що почав діяти 20 липня 1995 р. за указом Президента Леоніда Кучми.

У 1994–1998 рр. обіймала посаду заступника голови Комісії (Комітету) Верховної Ради України з питань економічної політики та управління народним господарством.

З 1998 р. призначена на посаду Голови Державного комітету України з питань розвитку підприємництва, що у 2000–2003 рр. мав назву Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва.

У 2003–2004 рр. – обіймала посаду радника Голови Управління розвитку банківського сектору – групи економічних радників Голови НБУ.

2004–2005 рр. – заступник Голови політичної партії «Трудова Україна».

З березня до грудня 2007 р. обіймала посаду зас-

тупника Міністра регіонального розвитку та будівництва України.

2009–2010 рр. – Голова Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва.

З вересня 2010 р. працювала заступником Голови політичної партії «Сильна Україна». З листопада 2010 р. – депутат Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Проте вже 14 жовтня 2011 р. на з'їзді партії «Сильна Україна» склала з себе повноваження заступника Голови партії та вийшла з цієї партії.

З 12 грудня 2012 р. до листопада 2014 р. – депутат Верховної Ради України, Голова комітету Верховної Ради з питань підприємництва, регуляторної та анти-монопольної політики.

З листопада 2014 р. до липня 2019 р. – депутат Верховної Ради України, заступник голови комітету з питань промислової політики та підприємництва. Наразі обіймає посаду Голови Експертної ради депутатської фракції ВО «Батьківщина».

Одружена, має двох синів, трьох онучок та одного онука.