

УДК 351.9

О. М. СИНКОВА

**ДО ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АУДИТУ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Досліджуються особливості внутрішнього контролю і аудиту в державному секторі. Розкриваються особливості нормативно-правового забезпечення аудиту адміністративної діяльності. Обґрунтовується необхідність розробки і ухвалення комплексу заходів, спрямованих на удосконалення організаційно-правового забезпечення аудиту адміністративної діяльності в органах виконавчої влади.

Ключові слова: контроль, аудит, аудит адміністративної діяльності, внутрішній аудит, організаційно-правове забезпечення, стандарти.

Синкова Е. М. К вопросу организационно-правового обеспечения аудита административной деятельности

Исследуются особенности внутреннего контроля и аудита в государственном секторе. Раскрываются особенности нормативно-правового обеспечения аудита административной деятельности. Обосновывается необходимость разработки и принятия комплекса мероприятий, направленных на усовершенствование организационно-правового обеспечения аудита административной деятельности в органах исполнительной власти.

Ключевые слова: контроль, аудит, аудит административной деятельности, внутренний аудит, организационно-правовое обеспечение, стандарты.

Synkova O. M. To question of organizational and law providing of audit of administrative activity

In the article the features of internal control and audit in a state sector are explored. The features of the normative and legal providing of audit of administrative activity is defined. The necessity of development and acceptance of complex of the measures directed on the improvement of the organizational and law providing of audit of administrative activity in the organs of executive power is grounded.

Key words: control, audit, audit of administrative activity, internal audit, organizational and law providing, standards.

Підвищення ефективності, результативності діяльності в державному секторі надзвичайно важливе для сучасної України. Від цього безпосередньо залежить економічна безпека і соціальна стабільність держави.

© СИНКОВА Олена Михайлівна – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного і фінансового права Донецького національного університету

Для вдосконалення діяльності органів виконавчої влади важливе значення має організаційно-правове забезпечення впровадження інструментів і процедур аудиту адміністративної діяльності як елементу внутрішнього управлінського контролю.

Аудит адміністративної діяльності як форма внутрішнього контролю та загальні засади його функціонування у сфері публічної адміністрації розглядали О.Ф. Андрійко, С.Л. Кирій, О. Паркомчук, Л.Л. Приходченко, Р. Рудницька, А. Чермерис, В. Черепанова та інші вчені¹. Проте питання правового забезпечення аудиту адміністративної діяльності не знайшли повного висвітлення в науковій літературі, що зумовлює актуальність дослідження цих питань.

Для визначення поняття аудиту адміністративної діяльності слід звернутися до загального визначення поняття «аудит», яке є спорідненим з поняттям «контроль» і використовується переважно для визначення вірогідності звітності, обліку, їх відповідності чинному законодавству.

Аудит адміністративної діяльності розглядається Т. Нагайчук як форма контролю, за допомогою якого вивчаються процедури прийняття та виконання управлінських рішень з метою досягнення цілей². В. Черепанова трактує аудит адміністративної діяльності та фінансовий аудит як здійснення перевірок³.

Головною метою аудиту адміністративної діяльності, на думку Л.Л. Приходченко, є визначення сфер, адміністративна діяльність в яких є неекономною, неефективною або нерезультативною, та запропонування дієвих напрямів або шляхів удосконалення управління в цій сфері, що пов'язується із поліпшенням рівня життя громадян⁴.

С.Л. Кирій розглядає аудит адміністративної діяльності як тип контролю над економічністю, ефективністю, результативністю адміністративної діяльності органів і посадових осіб державного управління та місцевого самоврядування з метою її оцінки, розроблення рекомендацій щодо усунення та запобігання виявлених порушень⁵.

Аналіз практики застосування аудиту адміністративної діяльності, як за кордоном, так і в Україні, дає підстави зробити висновок, що внутрішній адміністративний аудит як форма внутрішнього контролю включає комплекс оціночних, експертних, перевірочних, аналітичних та інших форм контрольних заходів, пов'язаних з ухваленням об'єктом контролю та його посадовими особами управлінських рішень та з виконанням ними функцій відповідно до законодавчих, нормативних та адміністративних документів з метою визначення ефективності діяльності об'єкта контролю та розробки рекомендацій для удосконалення управлінських процесів.

Слід підкреслити, що аудит адміністративної діяльності – це новий для України вид державного аудиту, який концентрує увагу на достовірності фінансової звітності та ставить основним завданням визначення результативності та економічності використання державних коштів.

У сучасних умовах внутрішній аудит в органах виконавчої влади регламентується цілою низкою нормативних актів, до яких належать:

– Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р. № 158-р (із змінами від 22 жовтня 2008 р. № 1347-р та від 23 грудня 2009 р. № 1601-р)⁶;

– Постанова Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001 «Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведен-

ня такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади»⁷;

– Стандарти внутрішнього аудиту, затверджені наказом Мінфіну від 4 жовтня 2011 р. № 1247 та інші нормативні акти⁸.

За наслідками аудиту адміністративної діяльності важливо оцінити не тільки ступінь ефективності та результативності витрачання бюджетних коштів, а й виробити конкретні рекомендації (щодо виправлення допущених прорахунків і помилок, неправильно ухвалених рішень) з метою підвищення ефективності управлінської діяльності та удосконалення чинного законодавства.

Сучасний аудит адміністративної діяльності спрямований на виконання різноманітних і масштабних завдань. По-перше, за допомогою аудиту оцінюється система внутрішнього контролю, збереження активів, дотримання вимог законодавства, результативності та ефективності діяльності окремих структурних та операційних підрозділів. По-друге, аудит оцінює відповідність діяльності органа виконавчої влади загальним принципам управління. По-третє, за допомогою аудиту проводиться аналіз та оцінка ефективності діяльності та пропонуються методи зниження ризиків.

Проте практика застосування нормативних положень, що регулюють проведення адміністративного аудиту, показує наявність окремих труднощів у застосуванні положень нормативних актів, що не дозволяє органам виконавчої влади здійснювати аудит відповідно до законодавчих та нормативних вимог.

Так, Державна фінансова інспекція, оцінюючи якості внутрішнього аудиту в Мінекономрозвитку, засвідчила, що розроблена внутрішня нормативна база без деталізації окремих процедур з внутрішнього аудиту лише дублює вимоги нормативних актів вищого рівня та не враховує окремі аспекти діяльності з внутрішнього аудиту. Вказане свідчить про невпровадження прийнятих управлінських рішень (наказів), якими забезпечувалося б удосконалення адміністративної діяльності⁹.

Правове забезпечення аудиту адміністративної діяльності спрямоване на охоплення питань, що мають величезне значення для суспільства та захисту інтересів держави. Затребуваність його найбільш значна в тих країнах, законодавством яких передбачається орієнтація бюджету на досягнення кінцевого результату. Зокрема, після ухвалення Закону «Про бюджет і процедури бюджетної звітності», який встановлював вимоги щодо представлення в бюджеті очікуваного результату від здійснення програм або виконання державних функцій, затребуваність цього методу значно зросла.

Правовою підставою для проведення аудиту адміністративної діяльності є затверджені стандарти, правила, процедури, характер і зміст яких визначається національним законодавством.

У міжнародних стандартах державного контролю ІНТОСАІ зазначено, що орган державного фінансового контролю може проводити аудит ефективності використання державних коштів за наявності законодавчо встановленого права на проведення подібного роду контрольних заходів¹⁰. Тому в українському законодавстві також повинна бути закріплена норма про обов'язковість проведення аудиту адміністративної діяльності, визначені випадки проведення цього виду аудиту та визначені відповідні санкції за його порушення.

Більш того, одним з найважливіших принципів бюджетної системи України є економність та ефективність використання бюджетних коштів. При проведенні

аудиту адміністративної діяльності здійснюється в тривалому діапазоні кількісна та якісна оцінка різних сфер діяльності об'єкта контролю. Це дозволяє оцінити:

- ефективність, повноту та результативність використання державних коштів для досягнення тієї або іншої соціально-економічної мети;
- прозорість використання державних коштів;
- здатність органа виконавчої влади ефективно використовувати для досягнення визначеної соціально-економічної мети державні кошти.

Предметом аудиту адміністративної діяльності є бюджетні програми, певні функції, що виконуються з використанням державних коштів об'єктом контролю.

Оскільки основними користувачами результатів аудиту адміністративної діяльності є органи законодавчої та виконавчої влади, він відіграє велику роль як інструмент державного вдосконалення діяльності та регулювання соціально-економічних процесів. За його результатами ухвалюються рішення, спрямовані на підвищення ефективності використання державних коштів.

Процедури аудиту адміністративної діяльності в органі виконавчої влади включають оцінку організаційно-правового забезпечення управління, схем інформаційних потоків. Об'єктами аналізу є загальна стратегія органа виконавчої влади, схеми організаційних структур, організаційно-розпорядчі документи, що регламентують розподіл функцій і описують основні процеси діяльності. До складу документів, що перевіряються, входять також положення про організацію, положення про структурні підрозділи, посадові інструкції, положення про фінансовий і внутрішній службовий документообіг та інші організаційно-розпорядчі документи.

Аудит адміністративної діяльності передбачає також вивчення експертних звітів та звітів з дослідження громадської оцінки щодо ефективності використання владою наявних ресурсів (бюджетних, інформаційних, регуляторно-нормативних та ін.), що дає змогу оцінити ефективність використання органом виконавчої влади функцій держави.

Якість аудиту адміністративної діяльності та його результати значною мірою залежать від дій фахівців з аудиту, що здійснюють такий контрольний захід, тому їх кваліфікація повинна відповідати тим завданням, які мають вирішуватися при здійсненні аудиту ефективності.

Цим зумовлюється необхідність удосконалення організаційно-правового забезпечення аудиту адміністративної діяльності.

Для ефективної діяльності органа виконавчої влади необхідним є такий механізм управління, найважливішим елементом якого є відділ внутрішнього аудиту, що відзначається ускладненою структурою, різноманітністю видів діяльності, потребою вищого керівництва отримати достовірну інформацію і оцінити діяльність керівників усіх ланок управління.

Загальні засади аудиту адміністративної діяльності та його функції в оцінці ефективності та результативності діяльності органу виконавчої влади, головним чином, реалізуються за допомогою аудиторських стандартів і норм, які розробляються у формі типових документів, що закріплюються у нормативних правових актах. Стандарти аудиту повинні визначати норми для кожної зі стадій аудиту: попереднього дослідження; поглибленого аналізу; узагальнення результатів і підготовки звіту.

Розглядаючи методологію аудиту як засіб професіоналізації управління, слід зазначити, що аудит адміністративної діяльності є сукупністю методів і прин-

ципів здійснення контролю стану управлінської системи для виявлення й усунення прогалин, дублювання інформації, невідповідностей і скасування застарілих елементів системи управління. Його мета – підтримка системи в робочому стані. Сама ж методологія аудиту адміністративної діяльності впливає із загальних засад теорії управління.

Для проведення аудиту адміністративної діяльності важливе значення має закріплення поняття аудиту адміністративної діяльності у державному секторі в окремому нормативному документі, а також у нормативних актах, що стосуються організації діяльності органів виконавчої влади, визначення ролі центральних органів виконавчої влади та міністерства фінансів – у створенні нормативних актів, спрямованих на регулювання аудиту адміністративної діяльності. Впровадження сучасних процедур аудиту адміністративної діяльності у повсякденну практичну діяльність органів виконавчої влади передбачає наявність комплексної системи методичних документів. Ці документи повинні забезпечувати прийняття найбільш ефективних рішень керівниками будь-якої ланки міністерства або відомства за наявності у них відповідної інформації та ресурсів.

Важливим елементом аудиту адміністративної діяльності є аналіз розподілу обов'язків та визначення відповідності процедур їх виконання.

Завдяки аудиту адміністративної діяльності орган, який делегує повноваження, отримує процедурну можливість здійснювати контроль діяльності суб'єкта, якому делеговано його повноваження, утримувати його дії у визначених рамках, запобігати зловживанням, нести відповідальність за свої дії, а також відстежувати процес використання ресурсів, які йому виділяються, або процес сплати до бюджету коштів, які отримує цей суб'єкт від виконання делегованих йому повноважень.

Нині відбувається розширення сфери аудиту адміністративної діяльності органів виконавчої влади у зв'язку з необхідністю задовольняти зростаючі потреби суспільства в адміністративних послугах. Це зумовлює необхідність упровадження відповідних регламентів і стандартів, які передбачають оцінку діяльності органів виконавчої влади, виходячи не з виконання правил, а із досягнення результатів, а також встановлення персональної відповідальності за якість роботи через оцінку результатів діяльності шляхом зіставлення з витратами або іншими критеріями.

Для вдосконалення нормативного забезпечення аудиту адміністративної діяльності в органах виконавчої влади важливо:

- розробити і затвердити типові або примірні форми аудиторських звітів про результати діяльності;
- розробити стандарти аудиту адміністративної діяльності й методики його проведення;
- розробити нормативні документи, що регламентують порядок проведення аудиту адміністративної діяльності в органах виконавчої влади;
- встановити порядок оприлюднення даних про результати аудиту ефективності.

Подальші дослідження питань організаційно-правового забезпечення аудиту адміністративної діяльності пов'язані з удосконаленням процедур здійснення аудиту, з доопрацюванням нормативно-правової бази підрозділів внутрішнього аудиту.

1. *Андрійко О.Ф.* Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. – К.: Наукова думка, 2004. – 304 с.; *Кирий С.Л.* Аудит адміністративної діяльності в системі

державного контролю: Автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. з держ. упр.: 25.00.02; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Харківський регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2011. – 20 с.; *Пархомчук О., Рудницька Р.* Аудит адміністративної діяльності як шлях до здійснення успішного державного управління // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – ДФ УАДУ, 2000. – Вип. 3 (3). – С. 156-164; *Приходченко Л.Л.* Аудит адміністративної діяльності: Навч. посіб. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2011. – 210 с.; *Чемерис А., Лесечко М., Рудницька Р., Чемерис О.* Аудит адміністративної діяльності: Навч. посіб. – Львів: ЛРІДУ, 2003. – 212 с.; *Черепанова В.* Деякі підходи до аудиту адміністративної діяльності: методологічний аспект // Державне управління в Україні: реалії та перспективи: Зб. наук. пр. / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – С. 74-79. **2.** *Нагайчук Т.* Аудит ефективності використання державних ресурсів // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр.; за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – Т. 2. – С. 198-200. **3.** *Черепанова В.* Деякі підходи до аудиту адміністративної діяльності: методологічний аспект // Державне управління в Україні: реалії та перспективи: Зб. наук. пр. / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – С. 74-79. **4.** *Приходченко Л.Л.* Аудит адміністративної діяльності: Навч. посібник. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – 210 с. **5.** *Кириї С.Л.* Аудит адміністративної діяльності в системі державного контролю: Автореф. дис. ... канд. з держ. упр.: 25.00.02; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Харківський регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2011. – 20 с. **6.** *Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158-р (із змінами від 22.10.2008 № 1347-р та від 23.12.2009 № 1601-р) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 22. – Ст. 1224. **7.** *Постанова* Кабінету міністрів України «Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 28 вересня 2011 р. № 1001 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 75. – Ст. 2799. **8.** *Стандарти* внутрішнього аудиту, затверджені Наказом Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 85. – Ст.3131. **9.** *Про стан* внутрішнього аудиту в Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України 18 лютого 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/93588> **10.** ISSAI 3000 – Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-3000-implementation-guidelines-for-performance-auditingstandards-and-guidelines-for-perf.html>*

УДК 342.9

О. В. МУЗА

ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Розглянуто об'єкт адміністративно-процесуальних правовідносин як сукупність явищ та процесів адміністративно-процесуального характеру, що підлягають адміністративно-процесуальному регулюванню та пов'язані з адміністративно-матеріальними правовідносинами. До об'єктів адміністративно-процесуальних пра-

© МУЗА Олег Валентинович – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, старший консультант відділу моніторингу ефективності законодавства Інституту законодавства Верховної Ради України