

Л.Л. Приходченко,
к.держ.упр., доц.,
доцент кафедри державного управління
і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ

АУДИТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ФОРМА ЧИ МЕТОД КОНТРОЛЮ

Розглянуто теоретичні питання контролю в державному управлінні. Проаналізовано підходи до розуміння поняття аудит адміністративної діяльності як методу контролю. Визначено низку питань щодо подальших наукових досліджень.

Ключові слова: контроль у державному управлінні, аудит адміністративної діяльності.

Комплексне системне реформування всіх сфер суспільного життя, що відбувається сьогодні в Україні, спрямоване на побудову громадянського суспільства та відповідну йому демократичну, соціальну, правову державу. Відтак, для досягнення стабільного прогресу в ході реформування і вдосконалення державного управління переглядається функціональне призначення кожної ланки адміністративної системи, здійснюється безперервний пошук шляхів удосконалення форми та змісту державного управління. Порушуються питання не тільки стосовно оптимізації структури тих чи інших державних інституцій, а й переглядаються механізми організації державного адміністрування і, зокрема, створення та впровадження дієвої системи загальнодержавного контролю для підвищення його практичності та ефективності. Особлива роль у цьому процесі належить контролю з боку держави й суспільства, оскільки саме вони підвищують відповідальність апарату державного управління перед суспільством і громадянами за прийняття і шляхи реалізації рішень, досягнуті результати.

Актуальність теми дослідження викликана тим, що в сучасних умовах розвитку все більше наголошується на необхідності оцінки ефективності та результативності управління державними ресурсами. Мова йде про модернізацію контролю, який би мав спрямованість на проведення глибокого аналізу та оцінки системи державного управління в різних сферах. Тобто

простежується тенденція виокремлення нової гілки влади – контрольної. Даний процес розвитку її інститутів має лише характер пошуків. Тому можна констатувати здобутки теоретиків і практиків державного управління щодо дослідження та запровадження в практичну діяльність органів влади сучасних методів контролю як інтегруючого чинника щодо дотримання й виконання поставлених перед управлінням мети і завдань, а саме: аудиту ефективності, аудиту використання трудових ресурсів, управлінського, фінансового, операційного аудиту.

Особливе місце серед них належить аудиту адміністративної діяльності, який покликаний сприяти своєчасному забезпеченню внесення коректив в управлінську діяльність, отриманню інформації про реальний стан справ у сфері державного управління. Адже в умовах неспрогнозованості швидких змін з'являються складні структури з великою невизначеністю, що потребує аналітичного аналізу та прийняття відповідних рішень. При цьому зростає також дисбаланс між наявними потребами та ресурсами, постає необхідність розумного витрачання грошей платників податків, а завданням аудиту адміністративної діяльності якраз і є оцінка рівня економічності, ефективності та результативності діяльності. Тобто, визначення дійсного стану; виявлення упущень і недоліків адміністративного, нормативно-правового та фінансового характеру, визначення рівня впливу встановлених упущень і недоліків на якість виконання поставлених завдань; оцінка доцільності подальшої реалізації оперативних і стратегічних планів діяльності, обґрунтування пропозицій щодо їх припинення чи забезпечення своєчасного та повного виконання із залученням оптимального (або додаткового) обсягу державних ресурсів.

Складна, розгалужена, багатофункціональна, методологічно й технологічно неоднорідна система контролю у сфері державного управління на сьогодні є об'єктом, форма та методи якого не відповідають його змісту. Тому тенденції розвитку суспільства спонукають до їх переосмислення та наповнення сучасно-перспективним змістом.

Теоретичною і методологічною основою дослідження є роботи В. Авер'янова, О. Андрійка, В. Бакуменка, Б. Гурне, О. Машкова, С. Мосова, Н. Нижник, О. Полінця, Г. Райта, І. Студенікіної [2; 3; 7; 9; 12], у полі зору яких знаходилися визначення поняття, видів та форм здійснення контролю в державному управлінні. Аналіз наукової літератури свідчить про те, що контроль розглядається ними в різних аспектах: як одна з функцій державного управління, як якість функції різних інститутів державної влади, що має важливе значення для їхнього становлення та розв'язання назрілих практичних проблем – до наголошення на необхідності виокремлення нової гілки влади – контрольної, запропонованої О. Сушинським і В. Чиркіним [14]. Що стосується аудиту адміністративної діяльності, то питання визначення ефективності та результативності, технологій проведення дослідження висвітлювалися в роботах І. Артим, С. Дзюби, С. Левицької, Р. Рудницької, О. Пархомчука, В. Соколовської, В. Черепанової та інших дослідників [6; 12; 14; 17].

Разом з тим, аналізуючи наукову літературу, слід відзначити, що дискусійними та проблемними залишаються питання розмежування форм і методів контролю. Вони хоч і знаходили висвітлення в роботах вчених, однак мали більше аспектний характер, що призвело до плутанини та невизначеності щодо методів контролю та методів здійснення контролю в державному управлінні.

Тому метою даної роботи є науково-теоретичне обґрунтування необхідності чіткого розуміння відмінностей форм та методів контролю, визначення сутності та місця аудиту адміністративної діяльності в системі державного управління.

Контроль є основним способом забезпечення законності й ефективності в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Його сутність полягає в перевірці відповідності діяльності підконтрольного об'єкта тим настановам, які цей об'єкт отримав від управлінської ланки. Саме специфічне призначення контролю надає можливість виділити його самостійність, що дає

можливість відокремити від інших видів діяльності не тільки в науковому, але й в організаційному плані як під час визначення компетенції органів контролю, так і під час створення спеціальних контролюючих відомств, які не виконують або майже не виконують інших, крім контрольних, державних функцій. Тобто, це самостійна діяльність і, водночас, невідривна складова управління, що утворює стійку систему, в якій контроль є одним із її компонентів і водночас об'єднуючим елементом між її циклами.

Контроль сам по собі є доволі широкою категорією. Якщо звернутися до словників та наукової літератури, то на основі різних підходів до його розуміння можна зробити таке узагальнене визначення: контроль – це облік, спостереження за чим-небудь, перевірка діяльності будь-якої іншої організації або відповідальної особи, звітність, аналіз результатів їх діяльності і виконання стратегічних планів, вжиття заходів щодо коригування таких планів для досягнення необхідних результатів. Контроль – це будь-яка перевірка відповідності об'єкта встановленим обмеженням та засоби впливу організації на досягнення необхідних результатів і контролю відповідності кількості і якості отриманих результатів організаційній специфіці [10].

У класичному вигляді завданням контролю є порівняння фактичного стану управління з певними вимогами щодо його функціонування; виявлення допущених відхилень від норм, стандартів, регламентів і принципів; аналіз причин цих відхилень і шляхів виправлення недоліків і подолання перешкод для підвищення ефективності функціонування всієї управлінської системи.

Контроль є обов'язковим елементом управління та здійснюється з метою сприяння тому, щоб фактичні результати найбільше відповідали очікуваним. За його допомогою суб'єкт управління отримує інформацію про позитивні або негативні результати діяльності, про помилки та прорахунки, що можуть спричинити невиконання поставлених завдань або намічених цілей, а також визначити напрями вдосконалення подальшої діяльності.

Контроль не можна цілком ототожнювати з якоюсь однією інституцією або тільки з одним напрямом (гілкою чи функцією) здійснення влади (зокрема

державної чи виконавчої), оскільки він має “наскрізне” значення щодо інституцій та напрямів (гілок чи функцій) здійснення будь-якої влади.

З огляду на вітчизняний досвід практичної контрольної діяльності, контроль розрізняють за трьома основними формами здійснення: перевірка, ревізія та аудит. Як підкреслює Є. Калюга, “форма виражає внутрішній зв’язок і спосіб організації контролю, дає змогу розкрити його зміст і вказує на техніку його здійснення” [8, с. 51]. Відтак, він пропонує класифікацію господарського контролю, що включає його поділ за формами здійснення на ревізію (документальну ревізію), тематичну перевірку (обстеження), камеральну перевірку.

О. Полінець [13, с. 75] вважає, що ревізії, перевірки, обстеження, інспектування, запити, заслуховування звітів, інформацій і повідомлень, спостереження, експертиза, рейди та огляди, які проводяться як в плановому порядку, так і позачергово, вивчення ділових і особистих якостей кандидатів на заміщення посад, координація діяльності контролюючих органів, розгляд скарг – це все форми контролю. Хоча чинний Закон України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” [1] дає таке визначення: ревізії – це метод документального контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємства, установи, організації, дотриманням законодавства з фінансових питань, достовірністю обліку і звітності, спосіб документального викриття недостач, розтрат, привласнень і крадіжок коштів і матеріальних цінностей, попередження фінансових зловживань. За результатами ревізії складають акт, що є основою для прийняття відповідних управлінських рішень. Отже, законодавство визначає ревізію як метод документального контролю. Такої ж думки дотримується і О. Сушинський, відносячи також до методів контролю тематичні перевірки, обстеження, безперервне відстеження якогось виду діяльності.

Н. Нижник, С. Мосова та С. Машкова [10] вважають, що серед методів контролю можна виділити статистичний метод, експертну оцінку, методи логічного осмислення процесів і дій, методи аналізу, серед яких порівняння,

узагальнення, групування за певними ознаками тощо. Також до методів контролю вони відносять доповіді, звіти, оперативні наради, засідання.

За В. Козбаненком [4], методи контролю включають в себе методи попереднього, поточного та наступного контролю, вибіркової перевірки, документальної та фактичної ревізії. Мова йде, насамперед, про те, якими способами та засобами мають здійснюватися контрольні функції державного управління.

Тобто, фактично, не розрізняються методи здійснення контролю і методи контролю, які так само, як і методи державного управління, застосовуються на різних підставах. До методів здійснення контролю належать конкретні способи чи прийоми, які застосовуються у здійсненні контрольних функцій.

Зіставляючи метод та форму здійснення контролю, необхідно також зазначити, що окрема форма передбачає застосування низки методів, наприклад, в актах здійснення влади застосовуються різні методи (колегіальність, єдиноначальність тощо). Водночас деякі форми здійснення контрольної влади пов'язані з одним методом, наприклад, рішення – акт колегіального органу, наказ – єдиноначальний тощо. Оскільки метод виражає характер волевиявлення, а без волевиявлення здійснення влади неможливе, тому метод є обов'язковим елементом у застосуванні будь-якої форми.

Методи й форми здійснення контролю як елементи механізму здійснення влади перебувають у взаємодії. Форма дає уявлення про структуру діяльності на тих напрямках, якими інститут контрольної влади впливає на об'єкт, а метод показує, якими шляхами, прийомами і способами суб'єкт контрольної влади здійснює свої повноваження.

Управлінці у своїй практичній діяльності постають перед дилемою: як підтримувати контроль над процесом і водночас давати простір для динаміки позитивних змін. Завдання полягає в тому, щоб виявляти відхилення на ранньому етапі, коли корективи не занадто складні і можна швидко, без особливих витрат виправити помилки, а також вчасно визначити роль зворотного зв'язку зі змінами, які мають місце. Це дуже важливо, тому що

неможливо врахувати всі складнощі, які треба буде подолати на шляху до поставленої мети.

Узагальнення результатів зарубіжного досвіду надає можливість констатувати, що в переважній більшості країн світу провідна роль у сфері державного контролю належить авторитетним і незалежним державним вищим органам аудиту, які здійснюють аудит суб'єктів господарювання державного сектора економіки не тільки з точки зору дотримання ними принципів законності, правильності, відповідності, а й економічності, ефективності та результативності діяльності.

Відповідно до покладених завдань органи державного контролю в зарубіжних країнах здійснюють контроль за виконанням бюджетів, витрачанням державних коштів і використанням державного майна. Контролю підлягають витрати на утримання органів державного управління та реалізацію державних програм розвитку. Вони спрямовані на стимулювання національного економічного розвитку, покращання якості державних послуг та гармонізацію відносин у суспільстві.

Тобто, мова йде про застосування аудиту адміністративної діяльності (ААД), який відповідно зі стандартами INTOSAI (Міжнародної організації вищих аудиторських установ), визначається як аудит економічності, ефективності та результативності, з якими орган, що перевіряється, використовує свої ресурси під час виконання своїх обов'язків. Інакше кажучи, ААД контролює, чи урядові організації та установи роблять те, що потрібно, і чи роблять це в правильний і найдешевший спосіб [3].

При цьому виділяють два основних підходи реалізації аудиту адміністративної діяльності, орієнтовані на:

- результати адміністративної діяльності;
- проблеми, що виникають в суспільному житті та пов'язані з неефективним управлінням.

Європейська практика вживає термін “аудит” як синонім терміна “контроль”. На думку ж Т. Нагайчук, аудит адміністративної діяльності – це

форма контролю, за допомогою якого вивчаються процедури прийняття і виконання управлінських рішень з метою досягнення цілей [9]. В. Черепанова ж трактує аудит адміністративної діяльності і фінансовий аудит як перевірки [17].

Аналіз практики застосування ААД (як за кордоном, так і в Україні) [7; 12] дає підстави зробити висновок, що він не належить ані до фінансово-економічного, ані до адміністративного аудиту (у сучасному вітчизняному розумінні), адже під час його виконання контрольні-ревізійні заходи не проводяться, не розглядаються питання законності, відповідності та доцільності тих чи інших управлінських заходів. Він не спрямований на викриття недбалості дій управлінців, порушення законодавства або недотримання фінансово-господарської дисципліни; не ставить за мету виявлення порушників для притягнення до відповідальності.

Головною метою ААД є визначення сфер, адміністративна діяльність в яких є неекономною, неефективною або нерезультативною. І на підставі глибокого аналізу причин виникнення цих недоліків та за результатами вивчення “кращої практики” застосування управлінських підходів запропонувати дієві напрямки або шляхи вдосконалення управління в цій сфері, що пов’язується із поліпшенням рівня життя громадян.

Відповідно до цього постає питання: ААД є формою чи методом контролю, чи, можливо, його ототожнювати з перевіркою? Для того щоб знайти відповідь, слід звернутися до словниково-довідникової літератури, адже категорія “метод” застосовується всіма галузями науки, у т.ч. наукою права, в якій широко застосовуються такі поняття, як “метод правового регулювання”, “метод переконань і примушування” тощо. Метод як шлях дослідження чи пізнання – спосіб організації практичного й ідеологічного (наукового) освоєння дійсності, зумовлений закономірностями відповідного об’єкта, сукупність прийомів чи операцій практичного чи теоретичного пізнання дійсності [11, с. 720]. Під методом, стосовно до управління, звичайно розуміють способи розподілу обов’язків в апараті управління послідовність і строки виконання різного роду

повторних операцій, у здійсненні яких беруть участь кілька суб'єктів [5]. Щодо форми, то вона є зовнішнім виразом будь-якого змісту [11, с. 1288].

Оскільки у процесі проведення аудиту адміністративної діяльності вивченню підлягають не лише фінансові операції, а й уся діяльність, включаючи як організаційну, так і адміністративну системи, а дослідження може проводитися як стосовно окремої управлінської одиниці, кількох підрозділів однієї мережі, так і щодо системи взаємопов'язаних ділянок різних секторів, то для його виконання необхідні специфічні повноваження щодо аналізу управління. Тому робота нагадує невеликий за обсягом дослідний проект, в основу якого обирається певна тема, що базується на невирішеній актуальній проблемі. Причому ААД має справу з людськими ресурсами.

З урахуванням вищезазначеного, зробимо такі висновки. Сутність контролю знаходить свій вияв у принципах як основних засадах його здійснення. Вони опосередковують різні властивості, аспекти волевиявлення суб'єктів, закономірності функціонування і розвитку. Метод і форма – це взаємопов'язані сторони процесу здійснення контрольної влади, але не тотожні йому, в них відображається чи трансформується відповідна сутність. У контролі як функції відображається матеріальний зміст здійснення контрольної влади, в її формі – специфіка зовнішнього виявлення цієї функції, а в методах її здійснення характеризується практичне здійснення цієї функції. Що ж до ревізії та аудиту адміністративної діяльності, то з огляду на специфіку їх сутності, технології проведення доцільним вважається відносити їх до методів контролю як самостійний вид діяльності. Це, у свою чергу, потребує відповідної класифікації форм, з огляду на їх розмаїття, що цілком може бути предметом подальших наукових досліджень.

Тим більше, що без ефективної системи контролю в системі державного управління неможлива побудова високорозвиненої, демократичної держави. Саме вона є однією із важливих складових, що дасть змогу забезпечити стабільність і динамічність розвитку системи державного управління, адекватної станові громадянського суспільства. А відтак, подальшого розвитку

набуватимуть сучасні методи контролю, удосконалюватимуться шляхи їх запровадження.

Список використаних джерел

1. Закон України "Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні" від 26 січня 1993 р. № 2939-ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 13. – С. 110.
2. Проект Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про аудиторську діяльність" // Економіка, фінанси, право. – 2003. – № 1. – С. 33-39.
3. Аудит адміністративної діяльності: Теорія та практика / Пер. з англ. В. Шульги. – К.: Основи, 2000. – 190 с.
4. Государственное управление: Основы теории и организации: Учебник / Под ред. В.А. Козбаненко. – М.: Статут, 2000. – 912 с.
5. Гурне Б. Державне управління: Пер. з фр. В. Шовкуна. – К.: Основи, 1993. – 165 с.
6. Дзюба С. Напрями перетворень в аудиторській діяльності // Економіка України. – 2003. – № 3. – С. 36-42.
7. Збірник дослідження ефективності виконання державних програм / Державна контрольно-ревізійна служба України; Головне контрольно-ревізійне управління України. – К., 2002. – 104 с.
8. Калюга Є.В. Класифікація контролю та шляхи її вдосконалення // Фінансовий контроль. – 2002. – № 1. – С. 44-52.
9. 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.
10. Нижник Н., Машков О., Мосов С. Контроль у сфері державного управління // Вісн. УАДУ. – 1998. – № 2. – С. 23-31.
11. Новый энциклопедический словарь. – М.: Большая Российская Энциклопедия, 2001. – 1456 с.
12. 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.
13. Полінець О. Контроль в державному управлінні: сутність, види та форми його здійснення // Вісн. УАДУ, 2000. – № 2. – С. 71-76.
14. Соколовська В.В. Аудит адміністративної діяльності: сучасний стан та необхідність впровадження // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Л.: ЛФ УАДУ, 2001. – Вип. 6. – С. 110-119.
15. Сушинський О. Методи та форми здійснення контрольної влади // Вісн. УАДУ. – 2002. – № 2. – С. 54-62.
16. Фаренік С.А. Логіка і методологія наукового дослідження: Наук.-метод. посіб. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 340 с.
17. 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.

Prykhodchenko L.L. Audit of Administrative Activity: Form or Supervision Method.

This article concerns the theoretical questions of control are considered in state administration. Approaches are analyzed to understanding of concept audit of administrative activity as the method of control. Certainly row of questions in relation to subsequent scientific researches.

Key words: control in state administration, audit of administrative activity.

***Приходченко Л.Л.* Аудит административной деятельности: форма или метод контроля.**

Рассмотрены теоретические вопросы контроля в государственном управлении. Проанализированы подходы к пониманию понятия аудит административной деятельности как метода контроля. Определен ряд вопросов относительно дальнейших научных исследований.

Ключевые слова: контроль в государственном управлении, аудит административной деятельности.