

УДК 342.518:35.07

ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОНІТОРИНГУ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Синкова О.М., д.ю.н., професор кафедри адміністративного і фінансового права Донецького національного університету_

Для досягнення стабільного прогресу в ході реформування і вдосконалення діяльності в органах виконавчої влади важливе значення має пошук шляхів удосконалення форм та методів контрольної діяльності в системі органів виконавчої влади.

Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що в сучасних умовах розвитку все більше наголошується на необхідності модернізації існуючих контрольних процедур, які мали б спрямованість на проведення глибокого аналізу та оцінки результативності діяльності органів виконавчої влади. Особливе місце серед них належить моніторингу адміністративної діяльності в органах виконавчої влади, який покликаний сприяти своєчасному отриманню інформації про процеси та результати діяльності органів виконавчої влади, з метою забезпечення внесення коректив.

До дослідження моніторингу та оцінки в діяльності в органах виконавчої влади зверталися В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. Ю. Оболенський, В. Д. Бакуменко та інші вчені, які розглядали певні аспекти моніторингу діяльності органів державної влади, зокрема аналізу законодавчої бази, теорії, методології та практики моніторингу управлінських рішень тощо [1-5].

Метою статі є визначення теоретичних засад та шляхів розвитку правового забезпечення моніторингу в органах виконавчої влади.

В умовах реформування стає складнішим управління в системі органів виконавчої влади та забезпечення постійного контролю за реалізацією цілей державної політики, що вимагає перегляду методів контрольної діяльності та їх організаційно-правового забезпечення з урахуванням змін у системі органів виконавчої влади.

Необхідність розвитку правового забезпечення контролю та моніторингу в органах виконавчої влади передбачається Програмою економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" на середньострокову перспективу.

Значна робота у цьому напрямі була здійснена Кабінетом Міністрів України. Зокрема, було прийнято Концепцію розвитку системи управління державними фінансами, затверджену Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2012 р. № 633-р., яка передбачає, що у фінансово-економічному середовищі держави в умовах посилення впливу зовнішніх та внутрішніх викликів зростає роль та значення системи управління фінансами держави як фундаментальної складової для розвитку інших сфер реалізації державної політики, важливою складовою якої є фінансовий контроль і моніторинг [6].

Подальший розвиток моніторингу в управлінні фінансами органів виконавчої влади зумовлюється необхідністю сталості та узгодженості реалізації державної політики.

Науковці розглядають моніторинг як пасивну форму контролю. При цьому відсутня пряма форма дії на об'єкт моніторингу, а застосовуються методи спостереження й аналізу [2, с. 44]. Моніторинг означає відстежування розвитку процесів і ходу впровадження (у вигляді показників входу, виходу та результатів). Він спрямований на досягнення узгодженої мети й відстежування процесу виконання завдань і більшою мірою націлений на періодичне вимірювання ефекту від реалізації програмних заходів та подолання наявних недоліків. При оцінці наслідків визначається ступінь того, в якій мірі дія в минулому способствувала зміні результатів.

У нормативних актах не наведено узагальнюючого поняття моніторингу як методу здійснення контрольної діяльності в органах виконавчої влади. Це поняття застосовується відповідно до кола питань, що розглядаються у нормативному акті. Наприклад, у Порядку проведення моніторингу та оцінювання ефективності програм соціальної підтримки населення, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 20 червня 2012 р. № 554., моніторинг визначається як систематичний збір, аналіз та подання відповідної інформації для прийняття центральними органами виконавчої влади рішень щодо удосконалення управління системою соціальної підтримки населення [7]. Основними завданнями моніторингу програм соціальної підтримки населення визначаються наступні:

- 1) покращення інформаційного забезпечення центральних органів виконавчої влади для прийняття ними рішень щодо удосконалення управління системою соціальної підтримки населення;
- 2) проведення аналізу основних показників виконання програм соціальної підтримки населення та оцінювання ефективності зазначених програм та їх впливу на бідність

В Розпорядженні Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2003 р. «Деякі питання оцінювання роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо залучення інвестицій, здійснення заходів з поліпшення інвестиційного клімату, проведення моніторингу стану інвестиційної діяльності та роботи із зверненнями інвесторів» передбачається проведення моніторингу стану інвестиційної діяльності [8].

Під час проведення поточного моніторингу використовується система показників (періодичного - розширена система показників), що формується на основі адміністративних та статистичних даних, результатах опитування населення щодо ефективності окремих заходів або програм, порядок подання яких визначається методикою проведення моніторингу.

В законодавстві визначаються суб'єкти моніторингу в органах виконавчої влади. Наприклад, Порядок проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2004 р. N 1017, передбачає, що Держфінінспекція, її територіальний орган проводить моніторинг стану реалізації відображених ним в аудиторському звіті про виконання бюджетних програм пропозицій [9].

За підсумками результатів моніторингу, здійснюється постійне відстежування динаміки і дослідження чинників, що впливають на різні показники (економічності, ефективності, результативності), приймаються, виконуються, коригуються і контролюються управлінські рішення щодо збільшення або зменшення бюджетних витрат на здійснення тих або інших цілей і завдань органу виконавчої влади.

На сьогодні органи виконавчої влади впроваджують звітність за результатами моніторингу з метою оцінки результативності діяльності, наприклад моніторинг щорічних бюджетних програм, моніторинг цільового використання бюджетних коштів. Питання моніторингу розглядаються у значній кількості нормативних актів, що стосуються дослідження фактичного стану виконання певного завдання чи доручення на окремих етапах виконання, з метою виявлення проблемних питань та вжиття необхідних заходів щодо виправлення ситуації, стимулювання виконавської дисципліни.

Таким чином, моніторинг використовується в органах виконавчої влади для:

- зіставлення досягнутих результатів (у тому числі й проміжних) із установленими стандартами – конкретними цілями, визначеними управлінським рішенням. При цьому важливо визначити, якою мірою досягнуті результати збігаються (чи відносно збігаються) з очікуваними, запланованими; наскільки значними є відхилення між ними; чи є потреба вжиття термінових або додаткових заходів з метою виправлення становища;

– спостереження за виконанням доручення;

– виміру результатів, які дають можливість визначити, якою мірою дотримуються встановлені стандарти, показники;

За допомогою моніторингу вирішуються наступні завдання:

- аналіз дотримання порядку виконання встановлених процесів і процедур, адміністративних та інших регламентів;

- визначення ефективності здійснюваних процесів і операцій;
- визначення доцільності корегуючих дій.

Необхідно підкреслити, що застосування моніторингу спрямоване на виявлення відхилень від чинних законів, стандартів, а також порушень принципів управління, а отже, на забезпечення законності, ефективності, доцільності й економності управління ресурсами та на приведення системи управління до функціонування у потрібному руслі. У процесі моніторингу здійснюється визначення фактичного стану об'єкта контролю, порівняння фактичних даних із запланованими, дається оцінка виявлених відхилень та ступеня їх впливу на функціонування організації; виявлення причин зафіксованих відхилень; створення інформаційної бази для прийняття коригуючих рішень.

Стандартами внутрішнього аудиту, затвердженими Наказом Міністерства фінансів України від 04 жовтня 2011 р. передбачена необхідність проведення моніторингу врахування рекомендацій за результатами внутрішнього аудиту. Проведення моніторингу відноситься до компетенції керівника підрозділу внутрішнього аудиту, який забезпечує організацію здійснення моніторингу впровадження рекомендацій (встановлює вимоги у внутрішніх документах з питань проведення внутрішнього аудиту) для того, щоб впевнитися в тому, що відповідальні за діяльність розпочали ефективні дії, спрямовані на їх виконання, або керівництво установи взяло на себе ризик невиконання таких рекомендацій [10].

Процедура проведення моніторингу впровадження аудиторських рекомендацій передбачає здійснення заходів щодо отримання інформації від відповідальних осіб працівниками підрозділу внутрішнього аудиту.

Внутрішня оцінка якості внутрішнього аудиту передбачає моніторинг діяльності з внутрішнього аудиту, що проводиться керівником підрозділу внутрішнього аудиту.

Таким чином, у найбільш загальному вигляді моніторинг в органах виконавчої влади – це процес отримання й оцінки (контролю) об'єктивних даних про результати та хід діяльності, що встановлює рівень їх відповідності певним критеріям, нормам і стандартам.

Для вдосконалення моніторингу в органах виконавчої влади необхідно, щоб моніторинг був інструментом для досягнення їх цілей, щоб процедури, що застосовуються у моніторингу допомагали визначати:

ступінь досягнення встановлених цілей та вирішення покладених завдань працівниками органу виконавчої влади, що мають відповідні виконавчі повноваження;

- оцінювати ступінь належного виконання встановлених завдань з адміністративної точки зору;
- аналізувати роботу органу виконавчої влади з погляду її ефективності та результативності.

Метод моніторингу є методом активного спостереження, тобто він реалізується у безпосередньому контакті із спостережуваним об'єктом – органом виконавчої влади, а часто, де на це не накладається спеціальних обмежень, як, наприклад, при проведенні аудиту, і відповідними підрозділами самого обстежуваного суб'єкта.

Моніторинг широко застосовується при визначенні стану виконання показників програм у програмно-цільовому управлінні в органах виконавчої влади. Наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні» від 15 вересня 2010 р. № 841 передбачає використання моніторингу для спостереження, збирання, обробки, аналізу, узагальнення інформації та підготовки звіту щодо виконання індикаторів та програми секторальної бюджетної підтримки з метою проведення оцінки ходу реформ у відповідній сфері реалізації державної політики [11].

Виходячи з цілей програмного документа, визначаються три-чотири основних критерії (кількість створених робочих місць, обсяги бюджетних надходжень та видатків, рівень заробітної плати, пенсії, інші статистичні показники), за якими оцінюватиметься ефективність результатів реалізації рішення, спрямованого на розв'язання проблеми. Установлюється порядок проведення моніторингу процесу реалізації рішення, динаміка основних показників, ступінь досягнення прогнозованих результатів, визначається періодичність проведення аналізу ефективності результатів реалізації рішення та шляхи коригування державної політики, а також зазначаються центральні органи виконавчої влади, що братимуть участь у проведенні моніторингу. Визначається періодичність подання звітів Кабінетові Міністрів за результатами моніторингу процесу реалізації рішення.

Під індикаторами результативності виконання програми секторальної бюджетної підтримки розуміють показники та/або критерії, що є невід'ємною частиною програми, за допомогою яких визначається прогрес у досягненні цілей, встановлених програмою для кожного року або для одного року порівняно з іншим роком, оцінка результативності яких є передумовою прийняття ЄС рішення про подальше фінансування.

Відповідно до положень програми та законодавства для проведення моніторингу виконання програми центральний орган виконавчої влади, відповідальний за її виконання, утворює спільну групу моніторингу, до складу якої можуть включатися представники заінтересованих органів виконавчої влади та ЄС.

Важливим стало також використання моніторингових технологій і при оцінці ступеня урахування громадської думки в діяльності органів виконавчої влади, що дає змогу забезпечити своєчасне та публічне реагування органів влади на пропозиції громадськості, врахувати громадські ініціативи щодо важливих державних рішень, налагодити дієвий механізм громадського контролю та оцінювання їх роботи тощо. Наприклад, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035-р затверджено Концепцію сприяння органам виконавчої влади розвитку громадянського суспільства (далі – Концепція), яка передбачає впровадження процедур постійного громадського моніторингу та експертизи діяльності органів виконавчої влади, її коригування, що вимагає розроблення відповідного концептуально-методичного забезпечення [12].

Наказом Головного управління державної служби України «Про затвердження нової редакції Порядку здійснення контролю» від 24 вересня 2007 р. № 254 регламентовано проведення випереджувального моніторингу виконання доручень державними службовцями в органах виконавчої влади [13]. Відповідно до наказу Нацдержслужби України випереджувальний моніторинг проводиться відносно доручень шляхом надсилання відділом контролю та організаційної роботи керівникам структурних підрозділів, директору Центру, директору Школи вищого корпусу державної служби або особам які їх замішують, нагадувань-попереджень про закінчення термінів виконання контрольних завдань.

Розвиток правового забезпечення моніторингу в органах виконавчої влади передбачає необхідність підготовки проектів необхідних законодавчих актів з метою забезпечення процедур моніторингу за дохідною частиною бюджету держави, використанням і надходженням коштів бюджетів, використанням та збереженням державної власності, а також для забезпечення впровадження моніторингу за діяльністю головних розпорядників бюджетних коштів в системі внутрішнього контролю в органах виконавчої влади.

Перспективи розвитку нормативної бази моніторингу в органах виконавчої влади вбачаємо у прийнятті закону, який забезпечить теоретичну та методологічну базу для роботи державних аудиторів. Наблизити його за ступенем формалізації до фінансового аудиту допоможе розробка стандартів державного аудиту за зразком Стандартів моніторингу державних установ, виданих Головним бюджетно-контрольним управлінням США, які включають інструкції та методики про порядок проведення моніторингу.

Для впровадження моніторингу важливо:

- розробити стандарти моніторингу й методики його проведення;
- запровадити нормативні документи, що регламентують порядок проведення моніторингу адміністративної та фінансової діяльності в органах виконавчої влади;
- встановити порядок оприлюднення даних про результати проведення моніторингу.

РЕЗЮМЕ

Раскрываются особенности правового обеспечения мониторинга в органах исполнительной власти. Определяются пути совершенствования нормативного обеспечения мониторинга административной и финансовой деятельности в органах исполнительной власти.

Ключевые слова: правовое обеспечение, мониторинг, органы исполнительной власти, стандарты, оценка результативности.

РЕЗЮМЕ

Розкриваються особливості правового забезпечення моніторингу в органах виконавчої влади. Визначаються шляхи вдосконалення нормативного забезпечення моніторингу адміністративної та фінансової діяльності в органах виконавчої влади.

Ключові слова: правове забезпечення, моніторинг, органи виконавчої влади, стандарти, оцінка результативності.

SUMMARY

Legal peculiarities of monitoring in the executive branch are defined. Ways to improve the regulatory monitoring administrative and financial activities in the executive branch are identified.

Keywords: legal providing, monitoring, organs of executive power, standards, estimation of effectiveness.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ:

1. Авер'янов В. Б. Концептуальні засади реформування органів виконавчої влади України з урахуванням європейських принципів та стандартів належного урядування («good governance») [Електронний ресурс] / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерезь, А. А. Пухтецька // Форум права. – 2006. – № 2. – Режим доступу :
2. <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2006-2/06avbsnu.pdf>.
3. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / Андрійко О. Ф. – К. : Наукова думка, 2004. – 299 с.
4. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління : навч. посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
5. Державне управління : [навч. посібник] / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
6. Scott C. Organizational Variety in Regulatory Governance: An Agenda for a Comparative Investigation of OECD Countries / C. Scott // Public Organization Review. – 2003. – A Global Journal. – № 3. – P. 301–316.
7. Концепція розвитку системи управління державними фінансами, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2012 р. № 633-р // Офіційний вісник України. – 2012. – № 67. – Ст. 2752.
8. Порядок проведення моніторингу та оцінювання ефективності програм соціальної підтримки населення, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20 червня 2012 р. № 554 // Офіційний вісник України. – 2012 р. – № 47. – Ст. 1839.
9. Деякі питання оцінювання роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо залучення інвестицій, здійснення заходів з поліпшення інвестиційного клімату, проведення моніторингу стану інвестиційної діяльності та роботи із зверненнями інвесторів : затверджені Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2003 р. № 779-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
10. <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1072.6771.0>.
11. Порядок проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2004 р. N 1017.– // Офіційний вісник України. – 2004. – № 32. – Ст. 2144.
12. Стандарти внутрішнього аудиту, затвердженими Наказом Міністерства фінансів України від 04.10.2011 N 1247 //Офіційний вісник України від 11.11.2011 2011 р. – № 85.– Ст.3131.
13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні» від 15 вересня 2010 р. № 841 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/>.
14. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства» від 21 листопада 2007 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 89. – Ст. 89.
15. Наказ Головного управління державної служби України «Про затвердження нової редакції Порядку здійснення контролю» від 24 вересня 2007 р. № 254 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
16. <http://wap.nau.ua>.

УДК 338.32:332.13(477)

ОЦІНКА ТА АНАЛІЗ ВИРОБНИЧОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

Толпежніков Р.О., к.е.н., доцент, ДВНЗ «ПДТУ»

Маматова Л.Ш., здобувач ДВНЗ «ПДТУ»

Постановка проблеми. Глобалізація економічного розвитку породжує посилення конкуренції між окремими адміністративними утвореннями. Саме конкуренція у всіх областях діяльності є загальновідомим чинником активізації та мобілізації додаткових внутрішніх сил, ресурсів, інтелекту для досягнення намічених цілей. Домогтися високих стандартів сталого регіонального розвитку можна двома шляхами: на основі зовнішньої підтримки та перерозподілу коштів централізованих джерел між територіями і на основі мобілізації внутрішніх ресурсів.

Базовим поняттям ресурсних можливостей є виробничий потенціал. Тривалий час формувалася система управління регіональним розвитком на базі директивних методів. Її основи зберігаються і до теперішнього часу. З відмовою від централізованого планування зростає роль місцевих програм економічного розвитку. При цьому повертається необхідність оцінки економічного та виробничого потенціалів, але вже на іншому рівні - рівні кожного конкретного регіону. При цьому, в масштабах держави зростає порівняльна оцінка виробничого потенціалу регіонів, необхідна для формування стратегії економічного розвитку держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема виробничого потенціалу займаються наступні науковці: Анчишкин А.И., Горбунов Э.П., Донец Ю.Ю.

Мета статті: дослідити поняття виробничого потенціалу і порівняти характеристики виробничого потенціалу регіонів України.

Викладення основного матеріалу. Одним з основних об'єктів стратегічного аналізу регіонального розвитку є, виробничий потенціал регіону та його економічна оцінка. Оцінюючи виробничий потенціал в результативній формі необхідно оцінювати не фактичний обсяг виробництва, а потенційний. Можна припустити, що виробничий потенціал - це максимально можливий обсяг продукції (наприклад, ВВП), який економіка в змозі виробити при повному залученні в процес суспільного виробництва всіх наявних ресурсів.

Однак, в різних економічних, правових, соціальних умов один і той же обсяг залучених у господарську діяльність ресурсів може дати різний обсяг випуску продукції. Отже, без урахування конкретних умов діяльності неможливо визначити виробничий потенціал господарської системи [10].