

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ



Є. М. Пушко-Цибуляк,
здобувач кафедри державного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України,
директор Департаменту фінансів Чернівецької облдержадміністрації



І. А. Мусаєва,
начальник управління Державної казначейської служби України у м. Чернівцях Чернівецької області, аспірант Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті досліджено проблему формування дієвого державного контролю на регіональному рівні в умовах посилення глобалізації та регіоналізації при здійсненні державної політики, його завдання в умовах реформування територіальних органів виконавчої влади та розширення повноважень місцевого самоврядування. Розглянуто окремі напрями розширення функцій місцевих державних адміністрацій у частині забезпечення контролю на регіональному рівні.

Зазначено, що в процесі реформування місцевого самоврядування і територіальних органів влади в Україні ключовим залишається питання вдосконалення організаційного механізму здійснення контролю на регіональному рівні, впровадження нових сучасних підходів до його здійснення, включаючи елементи експертизи, оцінки, адміністративного аудиту, аудиту управлінських рішень, створення системної методологічної бази щодо форм, видів та методів контролю, їх законодавчого врегулювання.

Ключові слова: діяльність органів державного управління, шляхи реформування, контроль за відповідністю рішень місцевих рад, аудит управлінських рішень, експертиза місцевих бюджетів.

E. M. Pushko-Tsybuliak,

Searcher of the public management Department the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Director of Finance Chernivtsi Regional State Administration

I. A. Musaeva,

Head of State Treasury Service of Ukraine in Chernivtsi Chernivtsi Oblast, a graduate of the Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

DEVELOPMENT OF STATE CONTROL AT THE REGIONAL LEVEL

The article is devoted to the formation of an effective government control at the regional level in terms of increasing globalization and regionalization in the implementation of public policy. Studied problem of state control in restructuring the local executive authorities and local self-empowerment. Several specific areas of development functions of local state administrations in terms of ensuring control at the regional level.

It is noted that in terms of reforming local government and local authorities in Ukraine remains a key issue of improving organizational control mechanisms at the regional level, the introduction of new modern approaches to monitoring, including elements of examination, evaluation, administrative audit, audit management solutions, forming a system of methodological base on shapes, forms and methods of control of legislative regulation.

Key words: activities of government the reform, monitoring compliance decisions of local councils, audit management solutions and expertise of local budgets.

Е. М. Пушко-Цибуляк,

соискатель кафедры государственного менеджмента Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, директор Департамента финансов Черновицкой облгосадминистрации

И. А. Мусаева,

начальник управления Государственной казначейской службы Украины в г. Черновцах Черновицкой области, аспирант Львовского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

В статье исследованы проблема формирования действенного государственного контроля на региональном уровне в условиях усиления глобализации и регионализации при осуществлении государственной политики, его задачи в условиях реформирования территориальных органов исполнительной власти и расширения полномочий местного самоуправления. Рассмотрены отдельные направления расширения функций местных государственных администраций в части обеспечения контроля на региональном уровне.

Отмечается, что в процессе реформирования местного самоуправления и территориальных органов власти в Украине ключевым вопросом остается совершенствование организационного механизма осуществления контроля на региональном уровне, внедрение новых современных подходов к его осуществлению, включая элементы экспертизы, оценки, административного аудита, аудита управленческих решений, создание системной методологической базы для форм, видов и методов контроля, их законодательное урегулирование.

Ключевые слова: деятельность органов государственного управления, пути реформирования, контроль за соответствием решений местных советов, аудит управленческих решений, экспертиза местных бюджетов.

На сучасному етапі соціально-економічних та адміністративно-управлінських перетворень в Україні в умовах посилення глобалізації та регіоналізації при здійсненні державної політики, розширення повноважень місцевого самоврядування, реформування системи територіальної виконавчої влади актуальним є підвищення ефективності державного управління для вирішення проблем сьогодення.

У цьому контексті виникає гостра потреба в підвищенні ефективності діяльності органів державного управління на регіональному рівні, в тому числі державного контролю, яке «забезпечується на основі чіткого визначення їх функцій, розмежування повноважень, координації їх діяльності та видів відповідальності» [1].

Постановка проблеми. Аналіз вітчизняного і зарубіжного досвіду свідчить про те, що контроль в умовах формування правової демократичної держави є основною ланкою управління суспільним розвитком, методом виховання персоналу, засобом підвищення відповідальності за процеси і результати реформування держави. Контроль забезпечує оцінку управлінської діяльності, її ефективності та результативності. Як свідчить практика, в разі відсутності контролю ефективність роботи органів влади всіх рівнів різко знижується, оскільки за допомогою контрольних функцій система управління виявляє відхилення окремих ланок господарського механізму від установлених нормативів та приймає на основі цього управлінські рішення з метою приведення системи у відповідність з вимогами.

Аналіз останніх публікацій. У процесі дослідження були вивчені праці вчених-економістів М.Білухи, Г.Довженка, С.Рябухіна, В.Макогона, І.Стефанюка та ін., які зробили істотний внесок у розробку теорії і практики державного контролю.

Формулювання цілей (мети) статті. З огляду на актуальність та підвищення ефективності діяльності органів державного управління на регіональному рівні, в тому числі державного контролю, метою статті є дослідження окремих напрямів розширення функцій місцевих державних адміністрацій в частині забезпечення контролю на регіональному рівні, зокрема за діяльністю органів місцевого самоврядування щодо відповідності прийнятих ними рішень Конституції та законодавству України, шляхом упровадження аудиту управлінських рішень, експертизи місцевих бюджетів та здійснення координуючої функції, а також контролю суспільства за діяльністю влади в контексті Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальних органів влади в Україні.

Прийняті законодавчі акти, і, насамперед, нова редакція Бюджетного кодексу України [2] та Стратегія розвитку системи управління державними фінансами [3] свідчать про недосконалість державного управління та державного контролю. Зокрема, питання змісту контрольної функції та її узгодженості з регулятивними наслідками управління зачіпає компетенцію державних інституцій у площині розмежування їхніх повноважень і підзвітності між рівнями влади [4].

Нечіткість взаємодії *держави-народ, орган влади-громадянин* призводить до розбалансування влади, зниження відповідальності посадових осіб за виконання покладених на них обов'язків щодо задоволення потреб у регулюванні та управлінні, а також надання публічних послуг. Тому саме від контролю в системі державного управління значною мірою залежить рівень відповідальності апарату державного управління та виконавчих органів місцевого самоврядування перед суспільством.

пільством і громадянами. Одночасно виникає нагальна потреба у формуванні суспільства, яке мало б важелі контролю на всіх рівнях влади, введення нової технології забезпечення прозорості для того щоб суспільство могло контролювати владу.

Необхідність формування дієвого державного контролю в регіонах зумовлена також сучасним економічним станом в Україні: зміною сфер управління, методів і механізмів державного впливу, поступовим переміщенням певного кола управлінських функцій із центру в регіони.

В умовах розширення повноважень місцевого самоврядування, з одного боку, створюється сприятливе підґрунтя для гнучкого управління на регіональному рівні з максимальним урахуванням потреб відповідної територіальної громади, а з другого – виникає необхідність підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування за прийняті рішення, які мають відповідати потребам громади та нормам законодавства України. Адже недопустимим є створення умов для неконтрольованого розпоряджання місцевими ресурсами (фінансовими, земельними, природними тощо). Тому слід запроваджувати нові форми ефективного всебічного державного та громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування і рішеннями, що ними приймаються.

Контрольна діяльність, передусім, передбачає узгодженість усіх ланок вертикалі, підвищення вимогливості та відповідальності за виконання доручень на всіх рівнях державного управління [5].

Сьогодні практично відсутній дієвий контроль з боку місцевих державних адміністрацій за дотриманням Конституції України, законів України, нормативно-правових актів на регіональному рівні, а також за законністю прийняття рішень органами місцевого самоврядування та наданням населенню публічних послуг. Це спонукає до пошуку нових форм контрольної діяльності на регіональному рівні, що задовольняли б вимоги демократичного суспільства. Вивчення функції місцевих державних адміністрацій у контексті Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальних органів влади в Україні в частині контролю за відповідністю рішень місцевих рад Конституції та законодавству України засвідчило необхідність упровадження аудиту управлінських рішень місцевих рад. При цьому аудиторське дослідження мало б дати відповідь на такі питання.

По-перше, це відповідність прийнятих рішень нормам законодавства. Наразі за наявності розширених повноважень місцевих рад рішення місцевих рад перебувають лише під прокурорським наглядом. При цьому протест прокурора знову ж

розглядається на сесіях місцевих рад, і, як правило, переважають рішення щодо відхилення протесту прокурора та створюються умови, за яких можуть залишатись чинними рішення місцевих рад, які не узгоджуються з нормами законодавства України. Практика засвідчує навіть відсутність адекватного реагування місцевих рад на рішення судів. Зазначене зумовлює необхідність запровадження державного аудиту управлінських рішень місцевих рад. Такий аудит доцільно проводити шляхом оцінки відповідності законодавству рішень місцевих рад на етапі підготовки проекту рішення, проходження юридичної, економічної, фінансової (тощо) та профільної галузевої експертизи територіального органу виконавчої влади України (місцевих державних адміністрацій) та отримання відповідного «Висновку відповідності».

По-друге, ефективність, доцільність, оптимальність та результативність, тобто досягнення соціальної чи економічної ефективності унаслідок вжиття заходів (дій) згідно з відповідним рішенням. При прийнятті того чи іншого рішення соціальної або економічної спрямованості мають вивчатися питання очікуваної ефективності та досліджуватися фактичні результати, наслідки. При цьому слід відстежувати причинно-наслідковий зв'язок між прийнятим рішенням і отриманим результатом. На сьогодні потребують чіткого нормативно-правового визначення поняття «ефективність», «доцільність», «результативність» відносно рішень, що приймаються місцевими радами. Питання доцільності та оптимальності передбачає дослідження з порівнянням інших альтернативних шляхів вирішення і вжиття відповідних заходів (дій) [6], питання результативності – оцінку результатів, досягнутих унаслідок виконання прийнятого управлінського рішення. Перелік таких критеріїв і показників можна розглядати більш докладно.

Зазначене потребує створення на підготовчому етапі реформування відповідної методологічної бази, нормативно-правового врегулювання організаційних та функціональних питань, формування системи контролю на регіональному рівні.

Контроль органів місцевого самоврядування за виконанням рішень, прийнятих місцевими радами, можна охарактеризувати як внутрішній контроль органів місцевого самоврядування (внутрішній аудит). Якщо внутрішній контроль у системі виконавчої влади нормативно врегульований, то стосовно органів місцевого самоврядування він має рекомендаційний характер. В умовах розширених повноважень органів місцевого самоврядування норма внутрішнього контролю має бути обов'язковою. При цьому місцеві ради, отримав-

ши об'єктивну інформацію про виконання прийнятих рішень, результати внутрішнього фінансового аудиту, аудиту відповідності й ефективності, матимуть можливість оперативно реагувати на відхилення, вносити відповідні корективи та вживати заходів щодо запобігання негативним явищам і їх наслідкам.

Важливим є питання контролю за формуванням місцевих бюджетів і за державними фінансами, що надаються тому чи іншому регіону, який за призначенням сприяє успішній реалізації фінансової політики держави в цілому, забезпечує формування і ефективне використання фінансових ресурсів. Фінансові ресурси, що спрямовуються в регіони, на сьогодні перевищують половину загального обсягу Державного бюджету України. При цьому спостерігається тенденція до збільшення частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України, що в умовах розширення повноважень місцевого самоврядування суттєво зростає. Незважаючи на це, практика контрольної діяльності, особливо в регіонах, зводиться, як правило, до перевірки чи констатації стану того чи іншого об'єкта управління і не завжди дає змогу отримати повну інформацію про економічні та соціальні процеси, які відбуваються на відповідній території. І це, як правило, не попередній, а наступний контроль. Відсутній механізм фінансового контролю, зосереджений на попередження та виявлення резервів [7].

Хоча існує норма Бюджетного кодексу України щодо контрольної функції Міністерства фінансів України, на всіх стадіях бюджетного процесу найбільш уразливою залишається стадія формування місцевих бюджетів. Доцільним є до початку формування місцевих бюджетів упровадження та постійне оновлення так званого «бюджетного паспорта територіальної громади», який би складався із двох елементів – «Податкового паспорта» та «Паспорта видаткової потреби». Податковий паспорт мав би містити всю наявну податкову базу територіальної громади, Паспорт видаткової потреби – поточні витрати та витрати перспективного розвитку територіальної громади. При цьому територіальна громада, аналізуючи дві складові можливостей і бажань, зможе прогнозувати розвиток та знаходити шляхи збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів.

На етапі формування місцевих бюджетів такий контроль має здійснюватись місцевими фінансовими органами, а на етапі виконання – державним органом фінансового контролю. Функції експертизи місцевих бюджетів на сьогодні виконують фінансові органи місцевих державних адміністрацій [8]. За умов реформування територіальних органів влади місцеві фінансові органи функціону-

ватимуть у складі виконавчих органів відповідних місцевих рад, що зумовлює необхідність створення територіального органу Міністерства фінансів України. Такий орган мав би забезпечити здійснення незалежної фінансової експертизи місцевих бюджетів на етапі їх формування, а, можливо, й поточного контролю на етапі виконання. Територіальний орган Міністерства фінансів України міг би зосередити функції реалізації державної фінансової політики (включаючи питання фінансового контролю) на регіональному рівні, координації питань фінансової політики та територіальних органів виконавчої влади із зазначених питань на відповідній території. Вирішення комплексу питань, що охоплює поняття державної фінансової політики, доцільно зосередити на центральному рівні в Міністерстві фінансів України, а на регіональному рівні – в територіальних органах цього Міністерства.

Підвищенню дієвості перевірок контролюючих органів сприяє координація їх діяльності [9].

В умовах реформування зростає активність громадян, відбувається становлення їх громадської позиції, формування суспільства, яке готове контролювати владу. Для цього, з одного боку, суспільство повинно мати нормативно-врегульовані важелі контролю на всіх рівнях влади, з другого – необхідно впроваджувати нову технологію забезпечення прозорості діяльності влади, для того щоб суспільство могло її контролювати. Зазначене питання сьогодні вирішується в різних регіонах на власний розсуд і хаотично, шляхом утворення різного роду громадських організацій, рад, комітетів. Однак такі органи діють поза межами законодавства. Необхідне нормативно-правове врегулювання їх контрольних повноважень та важелів впливу, адже саме суспільний контроль наразі є найбільш мобільним та оперативним.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, в умовах реформування місцевого самоврядування і територіальних органів влади в Україні передбачає вирішення ключового питання: вдосконалення організаційного механізму здійснення контролю на регіональному рівні, впровадження нових сучасних підходів до його здійснення такий контроль включає елементи експертизи, оцінки, адміністративного аудиту, аудиту управлінських рішень, формування системної методологічної бази щодо форм, видів та методів контролю, їх законодавче врегулювання. На часі перегляд організаційних аспектів державного контролю органів влади регіонального рівня та розробка на цій основі ефективного інструменту державного управління на регіональному рівні в поєднанні із суспільним контролем.

Список використаних джерел

1. Рябухин С. Н. Аудит эффективности использования государственных ресурсов / С. Н. Рябухин. – М. : [б. и.], 2010. – С. 24.
2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
3. Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 серп. 2013 р. №774-р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-p>
4. Довженко Г. С. Віддача контролю / Г. С. Довженко // Уряд. кур'єр. – 2011. – 8 лют. – № 24. – С. 4.
5. Білуха М. Т. Фінансовий контроль: теорія, ревізія, аудит : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / М. Т. Білуха, М. Г. Дмитренко, Т. В. Микитенко. – 2-ге вид., переробл. і допов. – К. : Укр. акад. оригін. ідей, 2006. – 888 с.
6. Чечуліна О. О. Світові тенденції та перспективи розвитку державного фінансового контролю / О. О. Чечуліна // Фінанси України. – 2014. – № 2. – С. 49.
7. Стефанюк І. Б. Оцінка управління бюджетними коштами у світлі вимог нового Бюджетного кодексу / І. Б. Стефанюк // Фінанси України. – 2010. – № 11. – С. 31–35.
8. Пушко-Цибуляк Є. М. Риси сучасного державного фінансового контролю в Україні / Є. М. Пушко-Цибуляк // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львів. регіон. ін-ту держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України / за заг. ред. проф. В. С. Загорського. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 13. – С. 414–419.
9. Макогон В. Удосконалення системи управління фінансовими потоками на місцевому рівні / В. Макогон // Економіка. Фінанси. Право. – 2007. – № 10. – С. 21–25.

References

1. Ryabukhin S.N. Audyt efektyvnosti yspol'zovannya hosudarstvennykh resursov. – M., 2010 – S. 24. [Audit of the use of public resources].
2. Byudzhethnyy kodeks Ukrayiny: zakon Ukrayiny vid 08.07.2010 #2456 – VI [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. [The Budget Code of Ukraine].
3. Pro Stratehiyu rozvytku systemy upravlinnya derzhavnymy finansamy: rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 01.08.2013 #774-r [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu:<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-r>. [On the Strategy of public finance management].
4. Dovzhenko H.S. Viddacha kontrolyu // Uryad. kur"yer. – 2011. – 8 lyut. – #24. – S. 4. [Return control // Government Courier].
5. Bilukha M. T., Dmytrenko M. H., Mykytenko T. V. Finansovyy kontrol': teoriya, reviziya, audyt: Pidruch. dlya stud. vyshch. navch. zakl.. - 2.vyd., pererob. i dop. – K.: Ukrayins'ka akademiya oryhinal'nykh idey, 2006. – 888 s. [Financial Control: Theory, audit: Handb. for high school stud].
6. Chechulina O.O. Svitovi tendentsiyi ta perspektyvy rozvytku derzhavnoho finansovoho kontrolyu // Finansy Ukrayiny – 2014. – # 2. – S. 49. [Global trends and prospects of state financial control].
7. Stefanyuk I.B. Otsinka upravlinnya byudzhethnymy koshtamy u svitli vymoh novoho Byudzhethnoho kodeksu // Finansy Ukrayiny –2010.–# 11.– S.31 – 35. [Evaluation of budget funds in light of the new Budget Code of Ukraine].
8. Pushko-Tsybulyak Ye.M. Rysy suchasnoho derzhavnoho finansovoho kontrolyu v Ukrayini // Efektyvnist' derzhavnoho upravlinnya: Zbirnyk naukovykh prats' L'vivs'koho rehional'noho instytutu derzhavnoho upravlinnya Natsional'noyi Akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny /Za zah. red. prof. V.S.Zahors'koho. – L'viv: LRIDU NADU, 2007. – Vyp. 13. – S. 414-419. [The features of modern public financial control in Ukraine].
9. Makohon V. Udoskonalennya systemy upravlinnya finansovymy potokamy na mistsevomu rivni // Ekonomika. Finansy. Pravo. – 2007. - # 10. – S. 21-25. [Improving management of financial flows locally].