



МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНКА РЕЗУЛЬТАТІВ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ З ВИКОРИСТАННЯМ СТАНДАРТИЗОВАНИХ КОНТРОЛЬНИХ ЗАХОДІВ

Любенко А.М.,

к.е.н., доцент, завідувач кафедри економіки та управління, Університет банківської справи Національного банку України (м. Київ)

- ▣ У статті запропоновано підходи до оцінки та моніторингу результатів використання коштів, отриманих як державні/бюджетні програми шляхом стандартизації контрольних заходів.
- ▣ Бюджетні кошти, державний аудит, бюджетні програми, стандартизація дій та контрольних заходів.

МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ СТАНДАРТИЗИРОВАННЫХ КОНТРОЛЬНЫХ ДЕЙСТВИЙ

Любенко А.Н.,

к.э.н., доцент, заведующий кафедрой экономики и управления, Университет банковского дела Национального банка Украины (г. Киев)

- ▣ В статье предложены подходы к оценке и мониторингу результатов использования денежных средств, полученных как государственные/бюджетные программы путем стандартизации контрольных действий.
- ▣ Бюджетные средства, государственный аудит, бюджетные программы, стандартизация контрольных действий.

MONITORING AND EVALUATION OF THE PUBLIC PROGRAMS' RESULTS USING THE STANDARDIZED CONTROL ACTIONS

Lyubenko A.M.,

PhD in Economics, Associate Professor, Head of Department of Economics and Management, University of Banking of National Bank of Ukraine (Kyiv)

- ▣ The article suggests the approaches in assessing and monitoring the results of the funds usage received as public/budget programs through the standardized control tools.
- ▣ Budget funds, public audit, budget programs, standardization of actions and control tools.

Постановка проблеми

Ключовим елементом системи управління державними фінансами будь-якої країни є створення основи або системи для моніторингу та оцінки. Моніторинг досягнень на шляху до запланованих результатів та висновки за результатами оцінки урядових програм і політик можуть сприяти покращенню результатів роботи уряду та прийняттю ефективних рішень фінансово-бюджетного характеру.

У зв'язку зі зростаючим тиском з боку суспільства щодо оприлюднення результатів використання бюджетних коштів, багато країн застосовують інструменти моніторингу та оцінки відповідно до потреб суспільства, і у переважній більшості країн зараз є системи моніторингу та оцінки, засновані на результатах виконання бюджетних програм. Розпорядники бюджетних коштів – виконавці бюджетних програм хочуть документально оформити свої результати, щоб надати інформацію, яка заслуговує довіри уряду й суспільства, власному внутрішньому аудиту і менеджменту. Система моніторингу бюджетних програм, заснована на оцінці

їх результатів, є важливим інструментом, який дає змогу отримувати такі докази [1].

У глосарії основних термінів оцінки та результативного управління, розроблених міжнародними організаціями, визначена термінологія, якою доцільно скористатися при розробці відповідного стандарту [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідження питань здійснення контролю за витрачанням бюджетних коштів проводили багато вітчизняних науковців, зокрема Є.В. Мних, І.К. Дрозд, С.В. Бардаш, О.А. Шевчук, Л.В. Гуцаленко, В.А. Дерій та інші. Разом з цим, питання здійснення моніторингу та оцінки використання коштів за бюджетними програмами шляхом їх стандартизації недостатньо досліджені.

Метою статті є визначення підходів до оцінки та моніторингу результатів використання коштів, отриманих як державні/бюджетні програми шляхом стандартизації контрольних заходів.

Виклад основного матеріалу дослідження

У процесах моніторингу бюджетних програм бере участь низка інструментів і залучених осіб, і жоден інструмент не є дієвим сам по собі. У багатьох країнах також використовуються різні шляхи і підходи при впровадженні таких систем, і жодна модель не підходить абсолютно всім.

Однак для України такі реформи відносно нові, неповністю завершені, у зв'язку з чим важливо визначити ключові теми, актуальні для оцінювання під час контролю. Відповідна уніфікація покликана досягти чіткості й послідовності відносно термінології. Таким чином, пропонується тематичний підхід, що охоплює чотири ключові напрями [4], взяті за основу під час моніторингу бюджетних програм, а саме:

1. Перехід від вимірювання результатів до прийняття рішень: визначення, як інформація про результати діяльності може використовуватися при прийнятті рішень щодо бюджету. Дійсно, деякі країни докладають багато зусиль для визначення програм і розробки показників ефективності, котрі наводяться в бюджетній документації як доказ формування бюджету країни на підставі результатів, а також з урахуванням прикладів недобросовісної практики та неефективного використання, як, наприклад, «гра» або зловживання методиками розрахунків показників ефективності.

2. Розвиток відповідних інституційних механізмів: як забезпечити чіткий розподіл і взаємодоповнюваність повноважень Міністерства фінансів, галузевих міністерств, міністерств планування та органів у справах державної служби, а також органів централізованого і децентралізованого внутрішнього державного фінансового контролю. Можуть існувати альтернативні системи оцінки й моніторингу бюджетних програм, що охоплюють кілька окремих ініціатив і різні зацікавлені суб'єкти, наприклад, Міністерство фінансів і Державну казначейську службу. Важливо визначити інституційний механізм, до якого включено і розпорядника бюджетних коштів, і процес контролю через моніторинг бюджетних програм, коли результати пов'язані з бюджетною системою і національними системами планування. Будь-які окремі ініціативи (наприклад контрольний орган) мають взаємно доповнювати, а не дублювати одна одну.

3. Вихід за межі моніторингу в напрямі до оцінки та інших форм глибокого аналізу результатів діяльності бюджетної установи. Тут оцінка передбачає глибокий аналіз програм щодо з'ясування причин, які зумовлюють певний рівень ефективності програми. Таким чином, оцінка як процедура заходить далі, ніж моніторинг ефективності за показниками.

4. Реалістичність власних стратегічних та щорічних робочих планів міністерств необхідно оцінювати як передумову моніторингу результатів виконання бюджетних програм. В ідеалі до визначення програм необхідно спочатку встановити процеси планування. Визначення програм – це ключ, проте концепція програми не завжди добре усвідомлюється її виконавцями, а тому може спотворюватись під час виконання. Необхідно ефективно провести визначення програми, а також стратегічне планування перед тим, як приймати показники ефективності.

Стандартом зовнішнього і внутрішнього державного фінансового контролю «Контроль реалізації результатів контрольних та експертно-аналітичних заходів» відповідно до законодавства України, міжнародних стандартів доцільно закріпити норми щодо моніторингу, оцінок не лише бюджетних програм, але й інших напрямів контролю витрачання бюджетних коштів.

Метою Стандарту є методичне та нормативне забезпечення контролю реалізації результатів контрольних та експертно-аналітичних заходів, проведених контрольним органом (*далі* – результати проведених заходів).

Завданнями цього Стандарту, на думку автора, є визначення правил і процедур контролю реалізації результатів проведених заходів; встановлення єдиного порядку організації та здійснення контролю реалізації результатів проведених заходів; визначення порядку оформлення підсумків контролю реалізації результатів проведених заходів.

Під результатами проведених заходів, у межах цього Стандарту, розуміються вимоги, пропозиції та рекомендації, які містяться в документах, що оформляються за результатами проведених заходів та направляються контрольним органом до органів державної влади й об'єктів контролю (*далі* – документи, надіслані Рахунковою палатою або Державною фінансовою інспекцією).

Під реалізацією результатів проведених заходів розуміються підсумки розгляду (виконання) органами державної влади та об'єктами контролю наступних документів, надісланих їм контрольним органом за результатами проведених заходів: звіт (аналітичний документ) за результатами проведеного заходу; інформаційний лист контрольного органу; подання та звернення контрольного органу до правоохоронних органів.

Положення цього Стандарту є обов'язковими для дотримання співробітниками контрольного органу.

Мета, завдання та форми контролю реалізації результатів проведених заходів мають суттєве

значення, оскільки саме на цьому етапі приймаються управлінські рішення і реагування, що визначатимуть ефективність всього управління державними фінансами, починаючи від рівня розпорядників бюджетних коштів.

Контроль реалізації результатів проведених заходів включає в себе:

- аналіз підсумків розгляду звітів, аналітичних та інших документів контрольного органу за результатами проведених заходів;
- аналіз підсумків розгляду інформаційних листів контрольного органу;
- контроль дотримання термінів розгляду подань контрольного органу та інформування його про вжиті за поданнями рішення й заходи щодо їх реалізації, виконання зазначених рішень і заходів, а також контроль виконання приписів контрольного органу;
- аналіз підсумків розгляду правоохоронними органами матеріалів контрольних заходів, наданих їм контрольним органом.

Метою контролю реалізації результатів проведених заходів є забезпечення якісного виконання завдань, покладених на контрольний орган, та досягнення високого рівня ефективності контрольної та експертно-аналітичної діяльності.

Завданнями контролю реалізації результатів проведених заходів визначено:

- отримання інформації про розгляд (виконання) органами державної (місцевої) влади та об'єктами контролю документів, наданих їм контрольним органом за результатами проведених заходів;
- вироблення і прийняття додаткових заходів для усунення органами державної влади та об'єктами контролю виявлених порушень і недоліків, зазначених у поданнях і приписах контрольного органу, а також пропозицій щодо притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні термінів розгляду подань контрольного органу та (або) невиконанні чи неналежному виконанні у встановлені терміни приписів контрольного органу;
- визначення результативності проведених заходів;
- підвищення якості та ефективності контрольної та експертно-аналітичної діяльності контрольного органу;
- розробка пропозицій щодо вдосконалення контрольної та експертно-аналітичної діяльності контрольного органу та її правового, організаційного, методологічного та іншого забезпечення;
- розробка пропозицій щодо вдосконалення бюджетного законодавства, підзаконних актів

та розвитку бюджетної системи і подання їх на розгляд законодавчими органами влади України. Контроль реалізації результатів проведених заходів забезпечують посадові особи контрольного органу, відповідальні за їх виконання.

Контроль реалізації результатів проведених заходів здійснюється за допомогою:

- а) аналізу отриманої інформації про рішення та заходи, вжиті органами державної влади та об'єктами контролю за підсумками розгляду документів контрольного органу за результатами проведених заходів щодо виконання вимог, пропозицій і рекомендацій контрольного органу;
- б) моніторингу врахування в нормативних правових актах, прийнятих органами державної влади, пропозицій контрольного органу щодо вдосконалення законодавства України і підзаконних актів;
- в) включення в програми контрольних заходів питань перевірки реалізації подань (розпоряджень), надісланих за результатами раніше проведених заходів на цьому об'єкті контролю;
- г) проведення контрольних заходів з перевірки реалізації подань (розпоряджень) контрольного органу.

Документи з контролю за реалізацією результатів проведених заходів мають бути укомплектовані в складі справ, сформованих відповідно до інструкцій з документообігу контрольного органу.

Аналіз підсумків розгляду звітів, аналітичних та інших документів контрольного органу за результатами проведених заходів також має бути відображений у стандарті. Контрольний орган проводить аналіз виконання рішень та заходів для їх реалізації, прийнятих за підсумками розгляду в комітетах, на засіданнях органів виконавчої влади звітів, аналітичних та інших документів за результатами проведених заходів, а також за підсумками розгляду поданих контрольним органом пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення бюджетного та іншого законодавства, підзаконних актів, організації бюджетного процесу та розвитку бюджетної системи України.

Аналіз підсумків розгляду інформаційних листів контрольного органу необхідний за умови використання контрольним органом цієї форми реагування. У разі надходження від органів державної влади або установ інформації про результати розгляду ними інформаційних листів контрольного органу і на основі її вивчення здійснюється аналіз рішень та заходів, прийнятих за результатами розгляду зазначених інформаційних листів і спрямованих на усунення виявлених порушень та недоліків, вирішення проблем у сфері формування та використання коштів місцевих бюджетів, підвищення

економності, продуктивності та результативності використання державних коштів. Такий підхід характерний для органів зовнішнього (парламентського) контролю.

Контроль реалізації подань (розпоряджень) контрольного органу містить наступні процедури:

а) постановка подань (розпоряджень) контрольного органу на контроль;

б) аналіз ходу і результатів реалізації подань (розпоряджень) контрольного органу;

в) вживання заходів у випадках недотримання термінів розгляду подань контрольного органу;

г) зняття подань (розпоряджень) контрольного органу з контролю, продовження термінів контролю їх реалізації та (або) прийняття заходів щодо їх реалізації.

Постановка подань (розпоряджень) контрольного органу на контроль здійснюється після прийняття колегією рішення про їх направлення.

Контроль виконання рішень колегії контрольного органу про направлення подань (розпоряджень) здійснюється відповідно до Регламенту колегії контрольного органу.

Контроль реалізації подань (розпоряджень) здійснюється за напрямками діяльності контрольного органу, який очолюють керівники підрозділів та інші посадові особи, відповідальні за проведення відповідних контрольних заходів. Після підписання керівником контрольного органу або його заступником подання (припису) протягом одного робочого дня він підлягає оприлюдненню в мережі на офіційному сайті контрольного органу.

Аналіз ходу і результатів реалізації подань (розпоряджень) контрольного органу здійснюється під час проведення:

- поточного контролю реалізації подань (розпоряджень), здійснюваного шляхом вивчення та аналізу отриманої від органів державної (місцевої) влади й об'єктів контролю інформації про хід та результати реалізації подань (розпоряджень) контрольного органу;
- контрольних заходів, предметом або одним з питань яких є реалізація раніше направлених подань (розпоряджень) контрольного органу.

Поточний контроль реалізації подань (розпоряджень) контрольного органу включає в себе здійснення аналізу: додержання органами державної (місцевої) влади та об'єктами контролю законодавчо визначених строків розгляду подань (розпоряджень) контрольного органу та інформування про вжиті за поданнями (приписами) рішення та заходи щодо їх реалізації; результатів розгляду та виконання органами державної влади, об'єктами контролю вимог, пропозицій і рекомендацій, що

містяться в поданнях (приписах) контрольного органу.

Аналіз дотримання термінів розгляду подань (розпоряджень) контрольного органу та інформування контрольного органу про вжиті за поданнями (приписами) рішеннями і заходами щодо їх реалізації полягає в зіставленні фактичних термінів розгляду подань (приписів) та інформуванні Рахункової палати щодо термінів, вказаних в уявленнях (приписах) Рахункової палати. Фактичні терміни розгляду подань (приписів) та інформування контрольного органу про вжиті за поданнями (приписами) рішення та заходи щодо їх реалізації визначаються за вихідною датою документів про результати реалізації подань (розпоряджень).

Контроль своєчасності надання інформації на подання (приписи) здійснює планово-аналітичний відділ. Аналіз результатів розгляду і виконання органами державної влади та об'єктами контролю вимог, пропозицій і рекомендацій, що містяться в поданнях (приписах) контрольного органу, включає в себе:

а) аналіз та оцінку своєчасності та повноти реалізації органами державної влади та об'єктами контролю подань (розпоряджень), виконання запланованих заходів щодо усунення виявлених порушень і недоліків та ліквідації їх наслідків;

б) аналіз відповідності рішень та заходів, прийнятих органами державної влади та об'єктами контролю, змісту вимог, пропозицій і рекомендацій, що містяться в поданнях (приписах);

в) аналіз причин невиконання вимог, пропозицій і рекомендацій, що містяться в поданнях (приписах) контрольного органу.

Облік результатів проведених заходів та прийнятих по них заходів здійснює планово-аналітичний відділ в електронному вигляді на офіційному сайті контрольного органу.

Інформацію про вжиті заходи щодо виконання пропозицій у поданнях (приписах) за результатами перевірок розглядають ревізори протягом п'яти робочих днів після її отримання та планово-аналітичний відділ, які за необхідності готують відповідь адресату.

Під час поточного контролю реалізації подань (розпоряджень) контрольного органу в органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єктів контролю може бути запитана необхідна інформація або документація про хід та результати реалізації подань (розпоряджень) контрольного органу.

У разі неправомірної відмови в наданні або ухилення від надання інформації (документів, матеріалів) про хід та результати реалізації подань

(розпоряджень) контрольного органу, до відповідних посадових осіб можуть бути застосовані заходи адміністративної відповідальності, встановлені законодавством України.

Відомості про вжиті заходи щодо виконання подань (розпоряджень) контрольного органу після їх надходження до планово-аналітичного відділу вносяться в інформацію про виконання подання (приписів) в електронному вигляді, яка міститься на загальному диску на офіційному сайті контрольного органу в розрізі кожного пункту подання (припису).

Інформація про підсумки контролю реалізації результатів проведених заходів включається в річний звіт про роботу контрольного органу відповідно до стандарту зовнішнього державного фінансового контролю, що визначає порядок підготовки звітів про роботу контрольного органу. Підсумки

контролю реалізації результатів проведених заходів використовуються при плануванні роботи контрольного органу та розробці заходів щодо вдосконалення його контрольної та експертно-аналітичної діяльності.

Висновки

Отже, вироблення чітких вимог до моніторингу та оцінки результатів державних/бюджетних програм шляхом використання стандартизованих контрольних заходів дасть можливість сформулювати єдині критерії до оцінки ефективності використання бюджетних коштів, розробити підходи до визначення ознак, які перешкоджають якісному виконанню бюджетних програм та досягненню поставлених цілей, а також визначатиме необхідність планування нових контрольних заходів у майбутньому.

1. Mackay K. How to build M&E Systems to Support Better Government, edited by the World Bank's Independent Evaluation Group at [Макай К. Как строить системы мониторинга, чтобы поддержать улучшенное правительство / под редакцией Независимой оценочной группы Всемирного банка]. – Режим доступа: http://www.worldbank.org/ieg/ecd/docs/How_to_build_ME_gov.pdf
2. Независимая группа оценки Всемирного банка <http://ieg.worldbankgroup.org/>
3. May E., Shand D. et al, 2006, Towards the Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank/Inter-American Development Bank Conference, World Bank [Мэй Э., Шанд Д. и др., 2006 г. На пути к институционализации систем мониторинга и оценки в Латинской Америке и Карибском регионе : Материалы конференции Всемирного банка / Межамериканского банка развития, Всемирный банк]. – Режим доступа: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/0,,contentMDK:20893139~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:258554,00.html>
4. Kusek J.Z. and Rist R.C., 2004, Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System, A handbook for development practitioners, World Bank [Кусек Дж. З. и Рист Р.К., 2004 г. Десять шагов к системе мониторинга и оценки, основанной на результатах: Пособие

- для практик реализации программ развития / Всемирный банк]. – Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2004/01/5068054/handbook-development-practitioners-ten-steps-results-based-monitoring-evaluation-system-ten-steps-results-based-monitoring-evaluation-system-handbook-development-practitioners>
5. Стефанюк І.Б. Методологічні засади функціонування системи державного внутрішнього фінансового контролю в Україні / І.Б. Стефанюк // Фінанси України. – 2011. – № 6. – С. 84–102.
 6. Дрозд І.К. Державний фінансовий контроль : навч. посіб. / І.К. Дрозд, В. О. Шевчук. – К. : Імекс-ЛТД, 2007. – 304 с.
 7. Ловінська Л.Г. Організація бухгалтерського обліку та фінансового контролю в сучасних умовах господарювання в Україні : монографія / Л.Г. Ловінська, І.Б. Стефанюк. – К. : НДФІ, 2006. – 240 с.
 8. Родионова В.М. Финансовый контроль / В.М. Родионова, В.И. Шлейников. – М. : ИД ФБК-ПРЕСС, 2002. – 320 с.
 9. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : монографія / Л.А. Савченко. – Ірпінь : Академія ДПС України, 2001. – 408 с.
 10. Пантелєєв В.П. Аудит : навч. посіб. / В.П. Пантелєєв. – К. : Професіонал, 2008. – 400 с.
 11. Мних Є.В. Державний фінансовий аудит: методологія і організація: монографія / [Є.В. Мних, М.О. Никонович, Н.С. Барабаш та ін.]; за ред. Є.В. Мниха. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2009. – 319 с.

1. Mackay K., How to build M & E Systems to Support Better Government, edited by the World Bank's Independent Evaluation Group [electronic resource]. Available at: http://www.worldbank.org/ieg/ecd/docs/How_to_build_ME_gov.pdf [in English]
2. Independent Evaluation Group of the World Bank [electronic resource]. Available at: <http://ieg.worldbankgroup.org/> [in Russian]
3. May E., Shand D., et al, 2006, Towards the Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank / Inter-American Development Bank Conference, World Bank [electronic resource]. Available at: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/0,,contentMDK:20893139~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:258554,00.html> [in English]
4. Kusek J.Z., Rist R.C., 2004, Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System, A handbook for development practitioners, World Bank [electronic resource]. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2004/01/5068054/handbook-development-practitioners-ten-steps-results-based-monitoring-evaluation-system-ten-steps-results-based-monitoring-evaluation-system-handbook-development-practitioners> [in English]

5. Stefanyuk I.B. Methodological principles of the system of internal public financial control functioning in Ukraine // Finance of Ukraine. – 2011. – № 6. – P. 84-102. [in Ukrainian]
6. Drozd I.K., Shevchuk V.O. Public Financial Control: teach. guide. – K.: Imex-LTD, 2007. – 304 p. [in Ukrainian]
7. Lovinska L.G., Stefanyuk I.B. Organizing the accounting and financial control in the current economic conditions in Ukraine: monograph. – K.: NDFI, 2006. – 240 p. [in Ukrainian]
8. Rodionova V.M., Shleynikov V.I. Financial control. – M.: ID FBK-PRESS, 2002. – 320 p. [in Russian]
9. Savchenko L.A. Legal problems of financial control in Ukraine: monograph. – Irpen: Acad. of STS of Ukraine, 2001. – 408 p. [in Ukrainian]
10. Pantelyeyev V.P. Audit: teach. guide. – K.: Professional, 2008. – 400 p. [in Ukrainian]
11. Mnykh E.V., Nykonovych M.O., Barabash N.S. et al. Public financial audit: methodology and organization: monograph / Ed. by E.V. Mnykh. – Kyiv: Kyiv. nat. trade-economics University, 2009. – 319 p. [in Ukrainian]