

АНАЛІЗ ОСНОВНИХ ПРОБЛЕМ ПРИ ВИКОРИСТАННІ МОНІТОРИНГУ ТА КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

D. Berezovsky,
graduate student, Donetsk State University of Management Mariupol

ANALYSIS OF THE MAIN PROBLEMS AT THE USE OF MONITORING AND CONTROL IN PUBLIC ADMINISTRATION

У даній статті розглядаються основні проблеми при використанні моніторингу та контролю в системі державного управління. Виділені найбільш істотні причини і основні сфери даних недоліків. Проведено аналіз існуючих перешкод у використанні моніторингу та контролю в системі державного управління. Наведені позитивні приклади та рекомендації щодо мінімізування та нівелювання існуючих проблем.

This article discusses the main problems with the use of monitoring and control in the public administration system. The most essential reasons and areas of these shortcomings have been allocated. The existing obstacles in the use of monitoring and control in public administration system have been analyzed. Positive examples and recommendations regarding minimizing and mitigating existing problems have been given.

Ключові слова: моніторинг, фінансовий контроль, управління, державне управління, зворотній зв'язок, демократичне суспільство, державний аудит, громадський контроль.

Key words: monitoring, financial control, management, public administration, feedback, democratic society, the state public, civil control.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На сучасному етапі розвитку України, використання різних механізмів моніторингу та контролю в системі державного управління є тим самим важелем, яким вже давно активно користуються США і країни ЄС, для підвищення ефективності та результативності роботи органів державного управління. На жаль, діюча система моніторингу та контролю в Україні не дає того позитивного ефекту, який ми можемо спостерігати за кордоном. Тому формування стабільної та якісної системи проведення моніторингу та контролю є першочерговим завданням не лише на рівні окремих міст, районів, а й країни в цілому. Однак неможливо створити ефективну систему не враховуючи проблем, які можуть виникнути в ході її реалізації. Тому слід провести аналіз існуючих проблем і дати оцінку діючих систем та моделей проведення моніторингу та контролю у сфері державного управління.

АНАЛІЗ НАУЧНИХ ИССЛЕДОВАНИЙ ПРОБЛЕМИ

Виявленням основних проблем при використанні контролю займалися такі автори, як: Н.А. Аюбов, Ю.А. Виходець, Г.В. Даценко, М. Клим, Л.Ю. Патраманська, З.М. Пересунько, Ю.В. Півняк, А. Podgorska, А.А. Шевченко, Д.І. Щербю.

Питаннями вдосконалення моніторингу в системі державного управління присвятили свої праці такі автори: А.А. Акмалова, Д.Ю. Арабаджієв, З.В. Гбур, Є.А. Карловська, Т.А. Крушельницька і багато інших авторів. Однак ця тема на сьогоднішній день потребує більш детального вивчення.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є проведення аналізу існуючих перешкод і недоліків у використанні моніторингу та контролю в державному управлінні, а також надання рекомендацій стосовно мінімізації та усунення існуючих проблем.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Однією з найголовніших функцій у системі державного управління є державний фінансовий контроль, значення якого зростає з кожним роком. На даний момент тільки створення ефективної системи державного фінансового контролю та її використання належним чином в управлінні державними фінансовими ресурсами стає передумовою реалізації ефективної економічної політики в Україні, що дозволить забезпечити стабільне функціонування системи державної влади.

Недооцінка ролі і місця державного фінансового контролю призводить до того, що сьогодні поза контролем держави залишається ряд питань діяльності як державних, так і підприємницьких структур, які безпосередньо пов'язані з бюджетом та використанням державної власності.

По-перше, відсутній належний контроль за доходами Державного та місцевих бюджетів. Наприклад, сьогодні перевірку податкових надходжень здійснюють податкові органи, митних зборів — митні органи, пенсійних внесків — органи Пенсійного фонду України. Все це збільшує кількість виходу на один об'єкт осіб, які здійснюють перевірку, і знижує ефективність контролю за доходами бюджету.

По-друге, відсутній державний аудит підприємницької діяльності, про необхідність здійснення такого контролю свідчать дані статистики. Сьогодні майже кожне друге

підприємство, якщо вірити офіційним даним, є збитковим. Важливою проблемою є контроль за використанням державної та комунальної власності та фінансами підприємств, що функціонують на підставі цієї власності.

По-третє, постійним державним фінансовим контролем не охоплений весь бюджетний процес: від початку формування бюджетних запитів, затвердження відповідних бюджетів і кошторисів, фінансування витрат, до оплати рахунків і фактичного використання ресурсів. Важливою проблемою системи державного фінансового контролю є невизначеність механізму його впливу на управління фінансовими ресурсами на регіональному рівні [1].

Наразі очевидно, що створення якісної моделі державного фінансового контролю, яка відповідає сучасним вимогам демократичного суспільства та сприяє більш ефективному розвитку фінансової системи, потребує невідкладного вирішення різноманітних проблем і усунення перешкод.

Одними з основних проблем є наступні:

1. Відсутність чіткої повномасштабної нормативно-правової бази. Державний фінансовий контроль не стандартизований, немає загальних правил контролю.
2. Контрольна діяльність державних органів не відповідає поставленим вимогам, тоді як існуюча система звітності в деяких контрольних органах не дозволяє судити про реальне виконання ними своїх функцій.
3. Немає достатнього чіткого визначення місця та ролі кожного суб'єкта державного фінансового контролю в цілісній системі, що, крім іншого, породжує численні колізії та обумовлює перекидання відповідальності.
4. Відсутність чіткого розмежування діяльності та нерациональний поділ обов'язків між суб'єктами контролю.
5. Низький рівень взаємодії між органами фінансового контролю, комунікаційні системи між ними не достатньою мірою відпрацьовані [2, с. 34—35].

Щодо методів організації та функціонування, то істотними є такі проблеми:

1. Відсутність єдності суб'єктів з питань формування кадрової політики
2. Низький рівень підготовки спеціалістів
3. Відсутність стандартизації методичних рекомендацій щодо організації контролю [3, с. 140].

Серйозною перешкодою, безсумнівно, можна вважати громіздку структуру органів державного фінансового контролю.

Дотепер законодавство не містить визначення "фінансового контролю", не встановлено його систему, не визначено головного органу з фінансового контролю — існують лише загальні положення щодо проведення контрольних заходів. Питання фінансового контролю в Україні регулюється великою кількістю нормативних актів. Не проведено належну роботу щодо інформаційної взаємодії органів державної влади, в першу чергу ДФІ, Держфінмоніторингу і ДПА, не налагоджено взаємний доступ до різних реєстрів, якими опікуються органи влади, що негативно впливає на оперативність та якість контролю [5, с. 30].

Ключовою перешкодою не без підстави можна вважати підготовку і перепідготовку кадрів контрольних органів. Регулярна потреба такого роду підвищення професійного рівня та кваліфікації, обмін досвідом співробітниками, а також їх участь у різноманітних наукових, навчальних і практичних заходах детермінована частою зміною поточної нормативно-правової бази.

До суттєвих недоліків чинної системи слід віднести і недостатнє розуміння керівництвом центральних органів виконавчої влади важливості державного внутрішнього фінансового контролю в системі управління державними фінансами та нерозвинутість внутрішнього контролю всередині кожного органу [5, с. 30].

Тим часом існує цілий ряд недоліків, які перешкоджають нормальному функціонуванню системи фінансового контролю в Україні, а саме:

— використання переважно наступного контролю (у формі перевірок і ревізій), тоді як в європейських країнах перевірено практикою ефективно використання попереднього, поточного контролю;

— відсутність моніторингу в системі державних органів, постійної оцінки якості функціонування системи державного фінансового контролю [4].

Недостатньо швидко реагування правоохоронних органів у випадках фінансових порушень, а також відсутність належної відповідальності посадових осіб за порушення законів, норм, правил та відповідне відшкодування втрачених ресурсів [9]. Усе це призводить до малоефективного впливу фінансового контролю в Україні.

Враховуючи амбітні цілі, які ставить перед собою Україна щодо забезпечення високої якості державного (може краще — публічного) управління та надання муніципальних і державних послуг, удосконалення механізмів фінансового контролю, займає ключову роль у процесі формування ефективної економічної політики держави.

Одним з головних показників ефективності роботи органів влади та місцевого самоврядування є якість і рівень виконання наданих ними послуг. Моніторинг сервісної діяльності в секторі державного управління в такому випадку стає важливим елементом для своєчасного знаходження помилок і подальшого їх усунення з метою поліпшення якості та ефективності державних послуг.

Визначають проблеми, які перешкоджають досягненню необхідного результату при проведенні моніторингу, а саме: проблеми в галузі методології моніторингу сервісної діяльності, серед них:

- невизначеність в методологічному підході до управління в досліджуваному секторі;
- відсутність ефективної технології оцінювання в сфері державних послуг, що призводить до прийняття управлінських рішень без достатнього обґрунтування об'єктивних даних;
- відсутність відпрацьованого механізму відповідальності прийняття управлінських рішень в разі низького рівня наданих державних послуг або зниження їх якості;
- спрямованість моніторингу на продукт діяльності сектора державного управління та позиціонування як предметної області моніторингу дотримання стандартів надання державних послуг [6].

Проблеми у сфері якості наданих державних послуг можна мінімізувати, використовуючи позитивні приклади існуючих в світі систем проведення громадського моніторингу та контролю.

Саме громадський моніторинг та контроль дає змогу налагодити зворотній зв'язок влади з громадськістю. Лише так можна повернути довіру населення до влади.

Одним з найкращих прикладів з проведення такого роду діяльності є широко відома організація Watchdog (сторожові пси).

Громадянська мережа Вотчдог Польща (раніше відома як Асоціація лідерів місцевих громадянських груп) була створена в 2003 році. Члени Громадянської мережі здійснюють нагляд за дотриманням законності та відкритості уряду, і отримують інформацію про його діяльність. Громадянська мережа Вотчдог Польща діє по всій Польщі [7].

Вотчдог — буквально "сторожовий собака". Так називаються неурядові організації, мета яких — це здійснення контролю за діями державних властей (це, наприклад, організації займаються правами людини, екологією) або за етикою дій великого бізнесу [8].

За більш ніж 10 років своєї роботи дана організація стала мати значний вплив у Польщі. Вона має безліч програм, які досить ефективно діють на користь, як звичайних громадян так і підвищують підзвітність влади, що позитивно впливає на розвиток держави.

Слід зупинитися на деяких програмах цієї організації. Неурядовий центр на доступ до публічної інформації. У даній

програмі збирають знання і досвід, підтримують право на інформацію і показують, як воно важливе в нашому повсякденному житті; йдуть до суду, якщо державні органи не виконують закон; надають безкоштовні консультації (близько 500 випадків на рік — через інтернет, по телефону); організують тиждень суспільної інформації; організують конкурс, який сприяє кращим практикам і показує збої в наданні публічної інформації; консультують закони проєктів; проводять тренінги для громадян [8].

Потужні сторожові. Дана програма підтримує неурядові організації, які займаються громадським контролем або хотіли б мати з ним справу, та звичайних громадян, які прагнуть знати, як витрачаються громадські гроші та як працюють їхні муніципалітети. В межах зазначеної програми проводиться наступні заходи: он-лайн курси з громадського контролю (розширена версія зі співбесідою в живу, і коротка версія — тільки через Інтернет); організуються семінари щодо ознайомлення з кращими практиками та досягненнями в цій сфері у Польщі та за кордоном; проводяться співбесіди (тренінги) для громадян, на яких учасникам надають знання щодо їх прав та процедури проведення громадського контролю; проводяться тематичні моніторинги з запрошенням до участі в них громадян, які бажають проводити моніторинг місцевої влади [8].

Дана організація дає змогу не тільки стежити за діяльністю влади, а й дозволяє підвищувати соціальну активність населення, а також сприяє обізнаності громадян щодо їх прав, а влади — обов'язків.

На думку автора, створення подібної організації в Україні дозволить знизити корупцію у владі, підвищить професійний рівень державних службовців, дозволить населенню мати реальний вплив на прийняття державних рішень

Розвиток нових систем моніторингу та контролю потребує вдосконалення існуючих механізмів у системі державного управління та відпрацювання позитивного досвіду вже наявних систем, враховуючи їх помилки та недоліки. Водночас вважаємо, що врахування досвіду інших країн не повинно бути практикою "чистого запозичення", а потребує врахування особливостей національного розвитку.

ВИСНОВКИ

У сучасних реаліях проведення моніторингу та контролю у сфері державного управління має першорядне значення у фінансовій сфері та сфері державних і муніципальних послуг. Своєчасне опрацювання всіх існуючих перешкод і недоліків у використанні моніторингу та контролю в державному управлінні та створення організації рівня Watchdog дозволить створити ту необхідну та ефективну систему виходу на якісно новий рівень економічного розвитку держави, а також спрямує необхідний імпульс для досягнення найамбітніших цілей.

Перспективи подальших досліджень. Вдосконаленню механізмів моніторингу та контролю в системі державного управління присвячені подальші дослідження автора.

Література:

1. Даценко Г.В. Недоліки державного фінансового контролю та шляхи їх усунення / Г.В. Даценко, З.М. Пересунько, Д.І. Щербо // *Efektivni nastroje modernich ved* — 2009: Materialy V Mezinarodni vedecko-prakticka konference. — Praha: Education and Science, 2009. — Dil. 8. *Ekonomické vedy*. — С. 39—41.
2. Шевченко А.А. Актуальные проблемы государственного финансового контроля / А.А. Шевченко, Н.А. Аюбов // *Финансовое исследование*. — 2008. — № 1. — С. 31—41.
3. Виходець Ю.А. Проблеми удосконалення державного фінансового контролю в Україні / Ю.А. Виходець. // *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. — 2013. — № 16. — С. 139—144.
4. Патраманська Л.Ю. Основні проблеми та напрямки вдосконалення державного фінансового контролю в Україні

[Електронний ресурс] / Л.Ю. Патраманська // *Эффективные инструменты современных наук*. — 2010. — Режим доступа: http://www.rusnauka.com/11_EISN_2010/Economics/63050.doc.htm

5. Півняк Ю.В. Проблеми удосконалення фінансового контролю в Україні / Ю.В. Півняк. // *Науковий вісник: Фінанси, банки, інвестиції*. — 2013. — № 3. — С. 27—31.

6. Карловская Е.А. Система мониторинга для оценки сервисной деятельности сектора государственного управления / Е.А. Карловская. // *Современные проблемы науки и образования*. — 2012. — № 4. — С. www.science-education.ru/104-6586

7. Успешные практики гражданского контроля и мониторинга в Польше [Електронний ресурс] // *Учебные материалы подготовленные Гражданскую сеть Вотчдог Польша*. — 2013. — Режим доступа ресурсу: <http://msps.su/files/2013/09/uspraktkontr.pdf>

8. Podgorska A. О гражданском контроле [Електронний ресурс] / Agnieszka Podgorska // *Гражданская сеть Вотчдог Польша*. — 2013. — Режим доступа до ресурсу: <http://www.slideshare.net/stowarzyszeniellgo/o-sieci-i-stranictwie-ru>

9. Клим М. Основні проблеми та напрямки вдосконалення державного фінансового контролю в сучасних умовах [Електронний ресурс] / М. Клим // *Матеріали конференції "Роль фінансово-кредитної системи у розвитку економіки України"*. — 2011. — Режим доступа: <http://conf-cv.at.ua/forum/58-627-1>

References:

1. Datsenko, H.V. Peresun'ko, Z.M. and Scherbo, D.I. (2009), "Disadvantages of state financial control and ways to overcome them", *Jeftektivnye instrumenty sovremennyh nauk [Effective tools of modern science]*, V *Mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferentsiya [V International scientific and practical conference]*, Praha, Czech Republic, pp. 39—41.
2. Shevchenko, A.A. Ayubov, N.A. (2008), "Actual problems of state financial control", *Finansovye issledovaniya*, vol. 1, pp. 31—41.
3. Vykhodets', Yu. A. (2013), "Problems of improving public financial control in Ukraine", *Visnyk Skhidnoukrains'koho natsional'noho universytetu imeni Volodymyra Dalia*, vol. 16, pp. 139—144.
4. Patramans'ka, L.Yu. (2010), "The main problems and directions of improvement of the state financial control in Ukraine", *Efektivni instrumenty suchasnykh nauk*, [Online], available at: http://www.rusnauka.com/11_EISN_2010/Economics/63050.doc.htm (Accessed 15 Dec 2014).
5. Pivniak, Yu. V. (2013), "Problems of improving financial control in Ukraine", *Naukovyj visnyk: Finansy, banky, investytsii*, vol. 3, pp. 27—31.
6. Karlovskaya, E.A. (2012), "Monitoring system to assess service activities general government sector", *Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya*, [Online], vol. 4, available at: www.science-education.ru/104-6586 (Accessed 8 Dec 2014).
7. Training materials prepared by the Civil network Watchdog Poland (2013), "Successful practice of civilian control and monitoring in Poland" available at: <http://msps.su/files/2013/09/uspraktkontr.pdf> (Accessed 8 Feb 2015).
8. Podgorska, A. (2013), "About civil control", *Hrazhdanskaia set' Votchdog Pol'sha* [Online], available at <http://www.slideshare.net/stowarzyszeniellgo/o-sieci-i-stranictwie-ru> (Accessed 8 Feb 2015).
9. Klym, M. (2011), "The main problems and directions of improvement of the state financial control in modern conditions", *Materialy konferentsii Rol' finansovo-kredytnoi systemy u rozvytku ekonomiky Ukrainy* [Online], available at <http://conf-cv.at.ua/forum/58-627-1> (Accessed 8 Feb 2015).

Стаття надійшла до редакції 16.02.2015 р.