

Государственный контроль на региональном уровне в условиях реформирования местного самоуправления и территориальных органов исполнительной власти Украины

Елизавета ПУШКО-ЦИБУЛЯК,

директор Департамента финансов Черновицкой областной государственной администрации

Ирина МУСАЕВА,

начальник управления Государственной казначейской службы

Украины, г. Черновцы, Черновицкой области, аспирантка Львовского регионального института государственного управления Национальной

Академии государственного управления при Президенте Украины

SUMMARY

The article deals with the formation of effective state control at the regional level in the context of increasing globalization and regionalization in the implementation of public policy.

The problem of state control in terms of reforming the territorial executive authorities and local self-empowerment is considered a separate line of development functions of local state administrations concerning the control at the regional level, including the activities of local authorities in respect of compliance with their decisions and norms of the Constitution and Ukrainian legislation.

Key words: state control at regional level, the path of reforms, control activities, control of conformity with the decisions of local councils, audit management solutions, expertise of local budgets, internal control.

На современном этапе социально-экономических и административно-управленческих преобразований в Украине, в условиях усиления глобализации и регионализации при осуществлении государственной политики, расширении полномочий местного самоуправления, реформирования системы территориальной исполнительной власти является актуальным вопрос повышения эффективности государственного управления для решения существующих проблем.

В этом контексте возникает острая необходимость повышения эффективности деятельности органов государственного управления на региональном уровне, в том числе государственного контроля, который «обеспечивается на основе четкого определения функций, разграничения полномочий, координации деятельности и видов ответственности». [1]

Анализ отечественного и зарубежного опыта свидетельствует о том, что контроль в условиях формирования

правового демократического государства является ведущим звеном общественным развитием, методом воспитания персонала, средством повышения ответственности за процессы и результаты реформирования государства. Контроль дает оценку управленческой деятельности, ее эффективности и результативности. Как показывает практика, при отсутствии контроля эффективность работы органов власти всех уровней резко снижается, поскольку с помощью контрольных функций система управления выявляет отклонения отдельных звеньев хозяйственного механизма от установленных нормативов и принимает на основе этих сведений управленческие решения с целью приведения системы в соответствие.

В процессе исследования были изучены труды ученых-экономистов, внесших существенный вклад в разработку теории и практики государственного контроля: М. Билухы, С. Рябухина, И. Стефанюка, Г. Довженко, В. Макогона и др.

Учитывая актуальность и важность вопроса повышения эффективности деятельности органов государственного управления на региональном уровне, в том числе государственного контроля, целью статьи является обзор отдельных направлений развития функций местных государственных администраций в части обеспечения контроля на региональном уровне, в том числе за деятельностью органов местного самоуправления в отношении соответствия принятых ими решений нормам Конституции и законодательству Украины, в частности, путем внедрения аудита управленческих решений, экспертизы местных бюджетов и осуществления координирующей функции, а также контроля общества за деятельностью власти, в контексте

Концепции реформирования местного самоуправления и территориальных органов власти в Украине.

Принятые законодательные акты и, прежде всего, новая редакция Бюджетного кодекса Украины [2] и Стратегия развития системы управления государственными финансами, [3] свидетельствуют о несовершенстве государственного управления и государственного контроля. В частности, вопросы содержания контрольной функции и ее согласованности с регулятивными последствиями управления затрагивают компетенцию государственных институтов в плоскости разграничения их полномочий и подотчетности между уровнями власти. [4]

Отсутствие четкости взаимодействия государство-народ, орган-гражданин приводит к разбалансировке власти, ответственности должностных лиц за выполнение возложенных на них обязанностей по удовлетворению потребностей в регулировании и управлении, а также предоставления публичных услуг. Поэтому именно от контроля в системе государственного управления в значительной степени зависит уровень ответственности аппарата государственного управления и исполнительных органов местного самоуправления перед обществом и гражданами. Одновременно, необходимым и актуальным является формирование общества, которое имело бы рычаги контроля на всех уровнях власти, введение новой технологии прозрачности, для того, чтобы общество могло контролировать власть.

Необходимость формирования действенного государственного контроля в регионах вызвана также сегодняшним экономическим положением в Украине: изменением сфер управления, методов и механизмов государственного вли-

яния, постепенного перемещения определенного круга управленческих функций из центра в регионы.

В условиях расширения полномочий местного самоуправления, с одной стороны, создаются благоприятные основы для гибкого управления на региональном уровне с максимальным учетом потребностей соответствующей территориальной общине, а с другой – возникает необходимость повышения ответственности органов местного самоуправления за принятые решения, которые должны соответствовать потребностям общества и нормам законодательства Украины. Необходимо создание условий для контролируемого распоряжения местными ресурсами (финансовыми, земельными, природными и т. д.). Поэтому возникает необходимость внедрения новых форм эффективного и всестороннего государственного и общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления и решениями, которыми принимаются.

Контрольная деятельность – это прежде всего согласованность всех звеньев вертикали, повышение требовательности и ответственности за выполнение поручений на всех уровнях государственного управления. [5]

Сегодня практически отсутствует действенный контроль со стороны местных государственных администраций за соблюдением Конституции, законов Украины, нормативно-правовых актов Украины на региональном уровне. Отсутствует действенный контроль законности принятия решений органами местного самоуправления и предоставления населению публичных услуг. Это обуславливает необходимость поиска новых форм контрольной деятельности на региональном уровне, которые отвечали бы требованиям демократического общества. Рассматривая

функции местных государственных администраций в контексте Концепции реформирования местного самоуправления и территориальных органов власти в Украине в части контроля за соответствием решений местных советов Конституции и законодательству Украины, возникает необходимость внедрения аудита управленческих решений местных советов. При этом аудиторское исследование должно дать ответ на следующие вопросы.

Во-первых, соответствие принятых решений нормам законодательства. При наличии расширенных полномочий местных советов, в настоящее время решения местных советов находятся только под прокурорским надзором. При этом, протест прокурора рассматривается на сессиях местных советов и, как правило, преобладают решения об отклонении протеста прокурора, создаются условия, при которых могут оставаться в силе и действовать решения местных советов, которые не согласуются с нормами законодательства Украины.

Практика показывает даже отсутствие адекватного реагирования местных советов на решения судов. Указанное обуславливает необходимость внедрения государственного аудита управленческих решений местных советов. Такой аудит целесообразно проводить путем оценки соответствия законодательству решений местных советов на этапе подготовки проекта решения, прохождения юридической, экономической, финансовой (и т. п.) и профильной отраслевой экспертизы территориального органа исполнительной власти Украины (местных государственных администраций) и получения соответствующего заключения – «Заключения соответствия».

Во-вторых, эффективность, целесо-

образность, оптимальность и результативность, т. е. достижение социальной или экономической эффективности от мероприятий (действий) проведенных согласно соответствующего решения. При принятии того или иного решения социальной или экономической направленности должны изучаться вопросы ожидаемой эффективности и исследоваться фактические результаты, последствия. При этом требует отслеживания причинно-следственная связь между принятым решением и полученным результатом. [6] Сегодня требует четкого нормативно – правового определения понятия «эффективность», «целесообразность», «результативность» в отношении решений, принимаемых местными советами.

Вопрос целесообразности и оптимальности предполагает исследование со сравнением других альтернативных путей решения и осуществления соответствующих мероприятий (действий).

Вопрос результативности предполагает оценку результатов, достигнутых в результате выполнения принятого управленческого решения. Перечень таких критериев и показателей можно рассматривать более многогранно.

Все это требует создания на подготовительном этапе реформирования соответствующей методологической базы, нормативно-правового урегулирования организационных и функциональных вопросов, формирование системы контроля на региональном уровне.

Отдельно необходимо рассматривать контроль органов местного самоуправления за выполнением решений, принятых местными советами, что можно охарактеризовать, как внутренний контроль органов местного самоуправления (внутренний аудит). Если внутренний контроль в системе органов исполнительной

власти нормативно урегулирован, то в отношении органов местного самоуправления он носит рекомендательный характер. В условиях расширения полномочий местного самоуправления норма внутреннего контроля должна быть обязательной. При этом местные советы, получив объективную информацию о выполнении принятых решений, результаты внутреннего финансового аудита, аудита соответствия и эффективности смогут оперативно реагировать на отклонения, вносить соответствующие корректизы и принимать меры по предупреждению негативных явлений и последствий.

Очень важным является вопрос контроля за формированием местных бюджетов и за государственными финансами, которые предоставляются тому или иному региону. Этот вид контроля по своему назначению способствует успешной реализации финансовой политики государства в целом, обеспечивает процесс формирования и эффективного использования финансовых ресурсов.

Финансовые ресурсы, которые в настоящее время направляются в регионы, превышают половину общего объема государственного бюджета Украины. При этом следует заметить, что наблюдается тенденция роста доли местных бюджетов в сводном бюджете Украины.

На сегодняшний день практика контрольной деятельности особенно в регионах сводится, как правило, к проверке или констатации состояния того или иного объекта управления и не всегда дает полную информацию об экономических и социальных процессах, происходящих на соответствующей территории. И это, как правило, не предыдущий, а последующий контроль. Отсутствует финансовый контроль на

предупреждение и выявление резервов. [7]

Несмотря на имеющуюся норму Бюджетного Кодекса Украины относительно контрольной функции Министерства финансов Украины на всех стадиях бюджетного процесса, наиболее уязвимой остается стадия формирования местных бюджетов. Целесообразно до начала формирования местных бюджетов внедрение и постоянное обновление так называемого «бюджетного паспорта территориальной общины», который бы состоял из двух составляющих – «Налогового паспорта» и «Паспорта расходной потребности». Налоговый паспорт должен содержать всю имеющуюся налоговую базу территориальной общины, а Паспорт расходной потребности – текущих расходов и расходов перспективного развития территориальной общины. При этом территориальная община, анализируя две составляющие возможностей и желаний сможет прогнозировать развитие и находить пути сбалансирования доходов и расходов местных бюджетов.

На этапе формирования местных бюджетов такой контроль должен осуществляться со стороны местных финансовых органов, а на этапе исполнения – со стороны государственного органа финансового контроля. Экспертизу местных бюджетов в настоящее время проводят финансовые органы местных государственных администраций. [8]

В условиях реформирования территориальных органов исполнительной власти местные финансовые органы будут функционировать в составе исполнительных органов соответствующих местных советов, что обуславливает создание территориального органа Министерства

финансов Украины. Такой орган должен обеспечить осуществление независимой финансовой экспертизы местных бюджетов на этапе их формирования, а возможно и текущего контроля на этапе выполнения. Территориальный орган Министерства финансов Украины мог бы сосредоточить функции реализации государственной финансовой политики (включая вопросы финансового контроля) на региональном уровне, координации вопросов фискальной политики и территориальных органов исполнительной власти по указанным вопросам на соответствующей территории. Весь комплекс вопросов, входящих в понятие государственной финансовой политики целесообразно сосредоточить на центральном уровне в Министерстве финансов Украины, а на региональном уровне – в территориальных органах Министерства финансов Украины.

Повышению действенности проверок контролирующих органов способствует координация их деятельности. [9]

Таким образом, в условиях реформирования местного самоуправления и территориальных органов исполнительной власти в Украине ключевым вопросом остается совершенствование организационного механизма осуществления контроля на региональном уровне, внедрение новых современных подходов к осуществлению контроля, включая элементы экспертизы, оценки, административного аудита, аудита управлеченских решений, формирование системной методологической базы для форм, видов и методов контроля, их законодательное регулирование. Настоящее требует пересмотра организационных аспектов государственного контроля органов

власти регионального уровня и разработки на этой основе эффективного инструмента государственного управ- ления на региональном уровне в сочетании с общественным контролем.

ЛИТЕРАТУРА

1. Рябухин С. Н. Аудит эффективности использования государственных ресурсов. – М., 2010, с. 24.
2. Бюджетный кодекс Украины: закон Украины от 08.07.2010 № 2456 – VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>>.
3. О Стратегии развития системы управления государственными финансами: распоряжение Кабинета Министров Украины от 01.08.2013 № 774-г [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-p>>.
4. Довженко Г. С. Отдача контроля. // «Правительственный курьер». – 2011. – 8 февр. – № 24, с. 4.
5. Билуха М. Т., Дмитренко М. Г., Микитенко Т. В. Финансовый контроль: теория, ревизия, аудит: Учебн. для студ. высш. уч. зав. – 2 изд., перераб. и доп. – К.: Украинская академия оригинальных идей, 2006, 888 с.
6. Чечулина О. О. Мировые тенденции и перспективы развития финансового государственного контроля. // «Финансы Украины», 2014, № 2, с. 49.
7. Стефанюк И. Б. Оценка управления бюджетными средствами в свете требований нового Бюджетного кодекса // «Финансы Украины», 2010, № 11, с. 31-35.
8. Пушко-Цибуляк Е. М. Черты современного государственного финансового контроля в Украине / «Эффективность государственного управления»: Сборник научных трудов Львовского регионального института государственного управления Национальной Академии государственного управления при Президенте Украины / Под общ. ред. проф. В. С. Загорского. – Львов: ЛРИГУ НАГУ, 2007. – Вип. 13, с. 414-419.
9. Макогон В. Усовершенствование системы управления финансовыми потоками на местном уровне // «Экономика. Финансы. Право», 2007, № 10, с. 21-25.

Prezentat: 4 noiembrie 2014.

E-mail: iamusaeva@gmail.com