



www.cigre.org.ua

cigre.ukraine@ukr.net

Управлінський аудит Міністерства, галузі, підприємства, підрозділу

Віце-президент ГС „СІГРЕ-Україна” Зенюк О.Ю.

Київ 2021

Управлінський аудит

Управлінський аудит виконується для визначення :

- повноти і достатності структури управління**
- наявності дублювання функцій**
- визначення функціональних та об'єктових підрозділів**
- визначення схеми інформаційного обміну**
- вимог до кваліфікації співробітників**
- необхідності та доцільності виконувати роботи на аутсорфінгу виходячи із складності , конфіденційності, оперативності робіт**

Управлінський аудит проводиться для складання Технічного завдання на формалізацію та автоматизацію управлінської діяльності. Виконання такої роботи дозволяє на порядок підвищити якість управлінських рішень

Управлінський аудит

Оцінка Державного управління ядерною енергетикою та атомною промисловістю України (зразок)

Увага до управління атомною енергетикою та промисловістю визначається їх місцем в економіці Держави, зокрема:

- більше половини електроенергії в Україні виробляється на АЕС;
- вартість електроенергії яка виробляється на АЕС у 2 рази нижча, ніж на ТЕС;
- в Україні останнім часом у 2 рази зменшилась ресурсна база вугілля через події на Сході;
- розвиток ядерно-паливного циклу може значно знизити залежність України від постачання ядерного палива та залишити фінансові ресурси, які складають до 600 млн.дол щорічно в національній економіці.

Крім цього, Чорнобильська аварія передує перелік всесвітньовідомих ядерних аварій: Киштим (РФ), Уиндскейл (Велика Британія), Три-Майл-Айленд (США), Фукусіма (Японія).

Управління ядерною галуззю повинно здійснюватись відповідно із Законом про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку і низкою випущених на виконання його нормативно-правових актів: Положенням про Міністерство енергетики і вугільної промисловості, Програмами дій Уряду, Рішеннями РНБО та Указами Президента.

Слід зазначити, що відповідно із Положенням Міністерство енергетики і вугільної промисловості здійснює 72 функції, у тому числі 11 функцій відноситься до атомної енергетики і промисловості і їх організація виконання внутрішніми документами міненерго вугілля покладено на Департамент ядерної енергетики та ядерної промисловості, крім того у 28 функціях Департамент повинен приймати участь. При проведенні оцінки через відсутність первинних документів не ставиться за мету зробити ґрунтовний аналіз якості та повнота виконання цих функцій.

Але можна привести деякі аргументи які стануть у нагоді для проведення такого аналізу. Зокрема:

1) відповідно із Законом України «Про використання ядерної енергії» Міненерговугілля відповідає за 11 завдань, але деякі із них досі не відображені у Положенні Про міністерство, наприклад:

- забезпечення розробки і реалізації програм якості робіт у сфері використання ядерної енергії;

- створення, планування і координація системи підготовки кадрів у сфері використання ядерної енергії;
- здійснення державної науково-технічної та інвестиційної політики у сфері використання ядерної енергії.

2) аналіз стратегічних ключових областей доручень Президентів України, Кабінету Міністрів України, Міненерговугілля вказують на повторення та дублювання завдань, тобто на фактичну відсутність розподілу обов'язків та повноважень визначених Законом України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку" у гілках влади. Підтвердженням цього може бути, наприклад, не виконання Міненерговугіллям останнього абзацу Статті 21 Закону України «Про використання ядерної енергії» де визначено «Посадові особи органів державного управління у сфері використання ядерної енергії та сфері поводження з радіоактивними відходами підлягають кваліфікаційній атестації...».

3) Міненерговугілля розробило та направило до Кабінету міністрів у 2016 році зміни до Статі 21 Закону України «Про використання ядерної енергії», які уточнюють функції Міненерговугілля, зокрема передбачається доповнити функції Міненерговугілля наступними пунктами:

- планування та здійснення заходів щодо створення в Україні виробництва ядерного палива, розвитку уранового і цирконієвого виробництва, організації будівництва нових ядерних установок та уранових об'єктів та заходів щодо ліквідації екологічно-небезпечних наслідків діяльності таких виробництв;

- планування та координація здійснення заходів, спрямованих на подовження строку експлуатації діючих енергоблоків атомних електростанцій;

- планування заходів щодо повернення в Україну високоактивних відходів від переробки відпрацьованого ядерного палива атомних електростанцій.

4) несистемність роботи органу Державного управління підтверджується і пропозицією НАЕК «Енергоатом» до проекту рішення Комітетських слухань, які відбулися 15 квітня 2016 року, прийняти рішення по 12 нормативно-правовим актам. Така кількість нормативно-правових актів відповідала середньорічній кількості нормативно-правових актів, які приймались в атомній галузі щорічно за ініціативою Міненерговугілля на початку 2000 років.

Результати Комітетських слухань свідчать про вкрай незадовільну організацію роботи Департаменту по нормативно-правовій діяльності (необхідно негайно розробити та забезпечити схвалення більше 12 проектів нормативно-правових актів, а

це 4 річна нормативно-правова програма Департаменту при наявному рівні кваліфікації її працівників.

5) головними завданнями створення свого часу Міністерства енергетики та вугільної промисловості було стабілізація економічної діяльності всього ПЕК та впровадження в ньому економічних важелів управління. На жаль, досі такої системи не створено, управління продовжує здійснюватись у ручному режимі, питання створення корпоративної інтегрованої системи управління Міністерством навіть не розглядається.

Довідково:

Зараз в Україні підходи до розроблення стратегій розвитку ПЕК базуються на сценарних принципах, що потребує повних перерахунків стратегій у випадку змін у забезпеченні тим чи іншим енергоносієм. В умовах загострення геостратегічних процесів у більшості країн світу (принаймні, в країнах-членах ЄС та кандидатах) вже створені та функціонують комп'ютерні програми стратегічного планування ПЕК, за якими даються директиви для врахування у зовнішній та внутрішній політиці. Створення в Україні системи стратегічного планування в галузі ПЕК за прийнятими в усьому світі загальними принципами дасть підстави для науково-обгрунтованого залучення міжнародних інвестицій в ПЕК України.

6) Кількість доручень Президента України та Кабінету Міністрів України протягом останніх 10 років зменшилось в 3 рази. У такій же пропорції скоротилась і чисельність Департаменту. Належна якість виконання цих доручень, можлива тільки при ефективній роботі функціонального Міністерства палива та енергетики. На жаль, створити таке функціональне Міністерство не вдалося, що може призвести до перевантаження функціональними загальноміністерськими функціями фахівців, які залишаються в структурі управління атомною енергетикою в складі Міненерговугілля .

7) Структура Центрального апарату Міненерговугілля затверджена Наказом від 24.05.2016 № 314 у складі 22 підрозділів із яких 4 галузевих у складі кожного по 4 відділа та 18 функціональних підрозділів з більш ніж 80 відділами. У наказі немає посилання на обгрунтування зазначених рішень, тому зробити висновок щодо оптимальності структури і достатності для управління атомною енергетикою і промисловістю управління замість Департаменту не можливо. Проведений незалежний управлінський аудит Департаменту продемонстрував достатність чисельності Департаменту виходячи із обсягу документообігу який існує. Структура Департаменту відповідає функціям Державного управління викладеним у Законі України «Про використання ядерної енергії» і Положенні про міністерство та Департамент. Але не враховано, що за 25 років незалежності завершено формування ядерного законодавства та створені Компанії і функції органу державного управління

повинні бути переорієнтовані на нові завдання по»язані із європейським вектором розвитку, необхідністю роботи у ринкових умовах. Необхідно визначити мету діяльності Департаменту на коротку та середню перспективу, визначити проміжні контрольні пункти, визначитись з обсягами ресурсів необхідних для досягнення цих цілей. Необхідно розробити і затвердити регламент інформаційного обміну між департаментами для досягнення стратегічних завдань.

Слід зазначити, що основний склад Департаменту пропрацював в Міненерговугіллі більше 5 років і має достатній досвід операційної роботи. Головною проблемою залишається постановка завдань та навчання персоналу досвіду організації управлінської діяльності та конкретних знань у предметних царинах.

В Міненерговугіллі рівень кваліфікації середньої ланки (Головні фахівці – раніше це були в минулому головні фахівці підприємств - начальники цехів, підрозділів) значно понизився і в цих умовах єдиним шляхом управління виступає не фаховість а адміністрування. Це може привести до повної втрати перспектив в роботі Міністерства, законних важелів управління, та переходом до хаотичного безвідповідального втручання в господарську діяльність.

7) Що стосується передачі частини функцій органу Державного управління до Експлуатуючої організації то для здійснення цього необхідно переглянути Законодавство України та міжнародно-правові акти. Враховуючи, що ядерне законодавство України побудовано за загально прийнятими світовими принципами ця робота потребує додаткових обґрунтувань.

Висновки:

1. Практика управлінської діяльності Міненерговугілля будувалась не на положенні, а на особливих стосунках та пріоритетах. Зокрема, доручення, що надходили з органів державного управління і стосувались діяльності ядерно-енергетичного комплексу, керівництвом міністерства доручались для виконання Департаменту, але вони не могли бути виконаними належним чином з причин відсутності в структурі Департаменту необхідних служб (фінансово-економічної, правового та нормативного регулювання, форм власності, інвестицій та капітального будівництва, міжнародних відносин, роботи з громадкістю, тощо). Функціональні департаменти Міненерговугілля, при такій системі управління залишались осторонь практичного вирішення проблем ЯЕК.

Іншою крайністю було коли функціональні підрозділи перебирали на себе функції галузевих Департаментів особливо в частині найбільш престижних робіт (наукового супроводження, міжнародної, фінансової діяльності тощо) та намагались керувати Департаментами та передавати їм виконання завдань, які навіть не входять до функцій цих департаментів.

Тому, необхідно визначити по кожному пункту завдань та функцій Міненерговугілля та функціональних та галузевих департаментів:

структурну одиницю що несе відповідальність за виконання конкретного завдання;

структурну одиницю що здійснює методично-консультативну підтримку виконання цього завдання.

В структурі, яка несе відповідальність за виконання конкретного завдання, треба зосередити усі ресурси (фінансові, людські) необхідні для виконання цього завдання. Виходячи із світового досвіду чисельність такого підрозділу повинна в 3-4 рази перевищувати чисельність методично-консультативної (функціональної) структури штатного розпису Міністерства

2. Необхідно провести відкриту атестацію працівників Міненерговугілля, особливо керівного складу, здійснити призначення на посади виходячи із наявності програми, досвіду та ділових якостей. Пропонується для формування колективу провести тренування. Слід зазначити, що проблеми управління ядерною енергетикою знову перейшли у публічну форму. Із аргументованими звинуваченнями на бездіяльність Міненерговугілля з вирішення нагальних організаційних та технічних питань атомної енергетики група Народних депутатів України звернулась до Президента України та МАГАТЕ. Таким чином, є судова і публічна перспектива цієї роботи яка вимагає прийняття негайних рішень керівництвом Міністерства.

Оцінка завдань Програми дій Уряду

Програмою діяльності Кабінету Міністрів визначено 15 завдань які стосуються Міненерговугілля з них 10 стосується і атомної енергетики, тобто, вони функціональні і 5 стосуються безпосередньо газової, нафтової, вугільної галузей. Жодного предметного пункту який стосується атомної енергетики у Програмі немає.

Слід зазначити, що 10 функціональних пунктів зазначеної Програми визначають необхідність розроблення конкретних заходів і в атомній енергетиці, тобто розроблення предметних завдань:

1) запровадження нових підходів до оцінки загроз у сфері національної безпеки. Вдосконалення системи державного стратегічного планування та прогнозування з метою виявлення і запобігання виникненню кризових ситуацій (*наприклад, створення систем стратегічного планування у Державних компаніях на базі загальноновизнаних в світі програм і досвіду; впровадження автоматизованих систем контролю фінансових планів великих підприємств на базі комп'ютерних програм стратегічного менеджменту*); підвищення стійкості енергосистеми та енергооб'єктів в умовах терористичних загроз та необхідності прискореної диверсифікації джерел постачання та їх локалізації безпосередньо в Україні).

2) запровадження чітких та зрозумілих середньострокових стратегій міністерств, показників оцінки ефективності їхньої діяльності. (*наприклад визначення за досвідом багатьох країн до 8 стратегічних цілей міністерства і їх наповнення конкретними завданнями з урахуванням наявних ресурсів та пріоритизації за критеріями ціна/ефект*).

3) запровадження прозорих та ефективних механізмів діяльності Кабінету Міністрів України як колегіального органу. Підготовка проектів законодавчих актів на основі аналізу політики, оцінки регуляторного впливу, з урахуванням позицій заінтересованих сторін. Делегування **невластивих Кабінету Міністрів України** повноважень органам виконавчої влади нижчого рівня. Посилення ролі урядових комітетів. (*Наприклад: проаналізувати практику роботи структур законодавчої та виконавчої влади на предмет додержання вимог нормативно-правових актів, чіткого розподілу функцій та усунення дублювання відповідно із Законом України про використання ядерної енергії і радіаційну безпеку, Статутом НАЕК «Енергоатом»*)

4) налагодження ефективної співпраці з Верховною Радою України, залучення народних депутатів України до

підготовки концепцій законопроектів відповідно до Плану законодавчого забезпечення реформ. Забезпечення персонального представлення та супроводження урядових законопроектів у парламенті членами Кабінету Міністрів України. Вдосконалення механізму оцінювання законопроектів на відповідність вимогам законодавства ЄС.

5) побудова ефективної системи центральних органів виконавчої влади з метою усунення функціональних конфліктів чи дублювання повноважень. Підвищення ролі міністра в управлінні відповідною сферою. Запровадження посад Державного секретаря Кабінету Міністрів України та державних секретарів міністерств. Підвищення спроможності міністерств щодо формування державної політики, укрупнення структурних підрозділів міністерств та розширення повноважень їх керівників, затвердження типового секретаріату міністерства. Впровадження повноцінного електронного урядування, врегулювання адміністративних процедур. (*Наприклад: аналіз ефективності укрупнення структурних підрозділів шляхом переходу на функціональний режим управління і необхідністю у зв'язку із цим розвитку структур науково-технічної підтримки діяльності міністерств шляхом організації ефективної роботи відповідних науково-технічних центрів, отримання міжнародної допомоги та інших джерел фінансування*)

6) забезпечення реалізації Закону України "Про державну службу". Здійснення оптимізації структури органів державної влади, інших державних органів, їх апаратів, функцій та чисельності державних службовців, підвищення рівня їхньої заробітної плати. Запровадження сучасних інструментів управління персоналом у системі державної служби, реформування системи професійного навчання державних службовців.

7) прозора приватизація державних підприємств. Запровадження на підприємствах державної власності міжнародних стандартів щодо прозорості всієї звітності та незалежного управління. Запровадження жорсткого контролю за дотриманням умов інвестиційних договорів. (*Наприклад: впровадження в міністерстві та компаніях комп'ютерних програм стратегічного менеджменту, у тому числі контролю виконання фінансових планів*).

8) створення прозорих та конкурентних умов для залучення інвестицій у галузь. (*Наприклад, створення на підприємствах систем стратегічного менеджменту*)

9) розвиток високотехнологічних виробництв, індустріальної та інноваційної інфраструктури, запровадження механізмів комерціалізації результатів наукових робіт і трансферу технологій з метою розвитку національних наукових центрів. (*Наприклад розвиток ядерно-паливного циклу, підвищення стійкості енергосистеми шляхом впровадження*),

ефективних традиційних систем її стабілізації (ГЕС, ГАЕС), та перспективних систем накопичення електроенергії безпосередньо на електростанціях, включаючи, хемо та теплосорбційні технології, спільне тепло та холодо забезпечення, суперконденсатори, холодний термомод, та ін.)

10) сприяння виведенню на зовнішні ринки української продукції з високою доданою вартістю: розроблення та затвердження програм стимулювання експорту на міжнародних ринках, забезпечення страхування та пільгового кредитування. Гармонізація систем технічного регулювання з вимогами ЄС. Відкриття нових та розширення існуючих ринків для української продукції, ефективна державна торговельна політика. Складовою Програми діяльності Кабінету Міністрів України є також виконання зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Угодою про зону вільної торгівлі, Меморандумом щодо співпраці з МВФ, Коаліційною угодою та Планом законодавчого забезпечення реформ. *(Наприклад, прискорення робіт по організації спільної роботи енергосистем Європи і України, у тому числі, опрацювання питань експорту надлишкової електроенергії через вставки постійного струму та ін.)*

Крім цього, передбачені для практичної реалізації завдань виконати 2 організаційні заходи:

1). Протягом місяця з дня схвалення Програми Кабінет Міністрів України забезпечить підготовку та подання операційного плану антикризових заходів до кінця 2016 року.

2) З метою забезпечення чіткої логіки та послідовності реалізації реформ, визначених Коаліційною угодою, узгодження їх проведення з бюджетним процесом Кабінет Міністрів України до 1 січня 2017 року забезпечить підготовку середньострокової програми розвитку.

Зразок вихідної форми управлінського аудиту

| Вхідна інформація для управлінського аудиту Департаменту ядерної енергетики та атомно-промислового комплексу у 2015 році. Перелік продуктів, що виробляються (середні показники за 2 роки) | | | | | | | | |
|---|-------------------------------------|---|--|-----------------------------|---|--------------------------------------|----------------------------|--|
| Який продукт виробляється підрозділом | Затрати часу на 1 документ чол. дні | Періодичність або кількість протягом року | Первинна інформація для виробництва продукту | Звідки надходить інформація | | Періодичність надходження інформації | Споживачі продукту | |
| | | | | Внутрішні джерела | Зовнішні джерела | | Внутрішні споживачі | Зовнішні споживачі |
| 1. Проекти Законів України | 120 | 4 | Доручення керівництва міністерства | Функціональні департаменти | КМУ, інші міністерства та відомства, підприємства | 12 | Функціональні департаменти | ВРУ, КМУ, інші міністерства та відомства, підприємства |
| 2. Проекти постанов Кабінету Міністрів України | 40 | 8 | Доручення керівництва міністерства | Функціональні департаменти | КМУ, інші міністерства та | 4 | Функціональні департаменти | КМУ, інші міністерства |

| | | | | | | | | |
|---|----|--|---|-------------------------------|---|--|---------------------------------------|---|
| | | | | | відомства, підприємства | | и | та відомства, підприємства |
| 3. Підготовка Матеріалів до засідань Урядових комітетів | 20 | 8 | Доручення керівництва міністерства | | Підприємства, інші міністерства та відомства | 8 | Функціональ ні департамент и | КМУ |
| 4. Підготовка та участь у міжвідомчих нарадах з науково- тех. питань, міжнародного співробітництва | 16 | 20 | Доручення керівництва міністерства | Функціональні департаменти | Підприємства, інші міністерства та відомства, міжнародні організації | 20 | Функціональ ні департамент и | Підприємства , міжнародні організації |
| 5. Виконання комплексу робіт по конкретним міжнародним проектам: МАГАТЕ, ЕК | 20 | 8 проектів, 6 заходів по кожному | Плани виконання проектів затверджені керівництвом Міністерства | Функціональні департаменти | | По мірі необх іднос ті згідно із запит ами | Функціональ ні департамент и | Підприємства , міжнародні організації |
| 7. Підготовка | 40 | 4 | Доручення | Функціональні | Підприємства, | 4 | Керівництво | |

| | | | | | | | | |
|--|----|----|------------------------------------|----------------------------|--|----|--|-------------------------|
| матеріалів по участі керівництва Міністерства у міжнародних переговорах | | | керівництва міністерства | департаменти | інші міністерства та відомства, міжнародні організації | | міністерства, Функціональні підрозділи | |
| 8. Підготовка матеріалів до засідання Колегій Міненерговугілля у квартал:, 1 питання з атомної енергетики , 2 комплексних питання (фінансово-економічне, інвестицій, структури, бюджет) | 40 | 12 | План роботи колегії | Функціональні департаменти | Підприємства | 12 | Керівництво міністерства, Функціональні підрозділи | |
| 9. Проведення спільних засідань з комітетами Верховної Ради – 1 раз на місяць | 10 | 12 | Доручення керівництва міністерства | Функціональні департаменти | Підприємства, інші міністерства та відомства | 12 | | Комітети Верховної Ради |

| | | | | | | | | |
|--|----|---------------------------------|------------------------------------|-----------------------------|---------------|----|--|--|
| 10. Робота з засобами масової інформації (підготовка довідок, участь в спільних заходах) 1 раз на тиждень | 6 | 54 | Доручення керівництва міністерства | Функціональні департаменти. | Підприємства, | 54 | | Представник и засобів масової інформації |
| 11. Участь в розслідуванні подій на об'єктах атомної енергетики та промисловості | 14 | 1 | Доручення керівництва міністерства | | Підприємства | 1 | Керівництво міністерства, Функціональні підрозділи | |
| 12. Участь в роботі спільних комісій по перевірці діяльності підприємств галузі (апарат Президента, КРУ та ін.) | 30 | 1 | Доручення керівництва міністерства | | Підприємства | 1 | Керівництво міністерства, Функціональні підрозділи | |
| 13. Виконання комплексу робіт, пов'язаних з управлінням підприємствами, безпосередньо підвідомчих Департаменту: ДП «Бар»ер, КІЕП, ХІЕП | 14 | Засідання Наглядової Ради 12 | Доручення керівництва міністерства | | Підприємства | 12 | Керівництво міністерства, Функціональні підрозділи | Підприємства |

| | | | | | | | | |
|---|----|----|-------------------|--|--------------|----|----------------------------|--------------|
| | | | | | | | | |
| 14. Участь та організація перевірки знань членів центральних комісій підприємств галузі | 6 | 15 | Згідно з графіком | | | 15 | | Підприємства |
| 15. Регламентований інформаційний обмін з функціональними департаментами та підприємствами галузі | 12 | 54 | | | Підприємства | 54 | Функціональні департаменти | Підприємства |

Управлінський аудит

Висновки:

1. Як видно з таблиці об'єм робіт по Департаменту за рік становить близько 4,2 тис. чол. днів. При кількості робочих днів на рік 200, директивна чисельність Департаменту повинна складати 21 фахівець, що відповідає реальному стану. При проведенні аудиту Департаменту не враховувалось, що по деяким нормативно-правовим актам діяльність Департаменту закінчилась відправленням проекту документу до Міністерств або Кабінету міністрів, тобто кінцевий продукт у вигляді Закону або Урядового рішення з номером та датою не отримано.
2. З 2000 року після створення об'єднаного міністерства об'єм роботи Департаменту знизився на порядок з 40 тис. документів до 4 при зменшенні чисельності у 3 рази. При виконанні аналізу були використані методичні рекомендації Голодержслужби 2000 року.