

7. Шупбах М. Еволюційне лідерство і квантова стратегія [Електронний ресурс] / М. Шупбах // Стратегії : електрон. вид. – 2010. – № 9. – Режим доступу : <http://www.ddi.in.ua/uk/publikaciji.html>

Володимир Купрій,

*кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри державної політики
та управління політичними процесами НАДУ*

Аудит реалізації державної політики та громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади

У статті аналізується зміст та сутність поняття громадської експертизи діяльності органів державної влади, її роль та місце в процесі здійснення аудиту реалізації державної політики.

Ключові слова: державна політика, аналіз політики, громадська експертиза, аудит реалізації.

The article analyses the meaning of the concept of public expertise of the performance government, its role in the performance audit.

Key words: public policy, public policy analysis, public expertise, performance audit.

Постановка проблеми. Оцінювання є важливою складовою процесу суспільної політики. Супроводжуючи етапи розробки, реалізації та впровадження політики, воно допомагає не лише побачити результати дії (або невтручання) влади з розв'язання тих чи інших соціально значущих проблем, але й з'ясувати реалії для виявлення нових потреб, переглянути існуючі підходи та визначити нові альтернативи-стратегії. У цілому оцінювання створює необхідне підґрунтя для підвищення раціональності й ефективності політики в цілому. У контексті цього слід виділити важливість аудиту реалізації державної політики як форми її раціонального аналізу. Він може розглядатися як основа для ухвалення рішень щодо майбутніх пріоритетів і ресурсних витрат. Проте його застосування в умовах вітчизняної практики державного управління потребує відповідного теоретичного обґрунтування та методологічного забезпечення.

Сучасна світова практика державного управління підтверджує важливість зворотного зв'язку у процесі вироблення і здійснення суспільної політики. Глибокий аналіз ходу впровадження та результатів суспільної політики, а також причини відхилення від запланованого здатне забезпечити оцінювання. Різновидом останнього є громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади, інституалізація якої відбувається у вітчизняній практиці державного управління після ухвалення відповідної Постанови

Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 [1]. Маючи відповідну нормативно-правову базу, на жаль, така експертиза залишається без належного наукового, методологічного забезпечення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Оцінювання перебуває в центрі уваги науковців і дослідників з 60-х рр. ХХ ст., після того, як у практиці державного управління США воно стало найбільш уживаним. Серед усього наукового доробку варто виділити ключові праці таких дослідників, як К.Вайс, Е.Ведунга, М.Генкел, Т.Дая.

Стандартизація оцінювання перебуває в полі зору поважних міжнародних організацій, таких як ООН, ЄС. Крім того, за останні десять років у різних частинах світу, як стверджує президент Міжнародної організації співпраці в галузі оцінювання, було створено близько 70 регіональних і національних асоціацій, мереж з оцінювання [2, с. 326]. Це свідчить про посилену професіоналізацію оцінювання і пошуки необхідного його методологічного забезпечення.

Вітчизняні науковці у сфері державного управління Т.Брус, І.Кравчук, О.Кілієвич, Ю.Полянський, В.Романов, В.Тертичка у своїх розробках і публікаціях приділяють чимало уваги темі оцінювання в різних її аспектах: оцінювання в циклі політики, оцінювання політики в окремих секторах, теоретично-методологічні засади оцінювання політики та програм.

Аналіз вітчизняної фахової та наукової літератури з питань державного управління в цілому та аналізу державної політики зокрема демонструє, що питання аудиту адміністративної діяльності, аудиту результативності діяльності перебувають на початковому етапі наукового розроблення. Висвітлення теоретичних і практичних аспектів цього питання знайшло своє відображення в публікаціях українських авторів М.Бариніної, С.Дзюби, С.Левицької, М.Лесечко, А.Мамишева, О.Пархомчука, Л.Приходченко, М.Рубан, Р.Рудницької, В.Соколовської, О.Сушинського, І.Стефанюка, В.Черепанової, А.Чемериса та ін. Узагальнюючи результати здійснених наукових розробок та досліджень, необхідно насамперед виділити недостатню розробленість категоріального апарату. Така ситуація передусім пов'язується з питаннями адаптації іншомовних термінів до української мови, що має наслідком достатню строкатість у розумінні сутності понять “аудит”, “аудит реалізації”, “аудит діяльності”, “аудит ефективності” державної політики, державних програм і т. ін. [3-5].

Тема громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади знаходить відображення в публікаціях таких дослідників і практиків, як А.Крупник, М.Лациба, О.Літвінов, О.Тинкован. Проте брак системних досліджень цього аспекту оцінювання суспільної політики залишає значне поле для подальших розробок методологічного та практичного спрямування.

Мета цієї статті – уточнити зміст поняття “громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади”, з'ясувати місце такої експертизи в аудиті реалізації державної політики.

Виклад основного змісту. На сьогодні українським законодавством запроваджено різного роду експертизи, об'єктом яких є, зокрема, певна діяльність органів державної влади або організацій, установ, які уповноважені діяти від імені держави чи виконувати її функції, надаючи специфічні послуги (див. таблицю). Такі експертизи можуть бути як державними, так і громадськими.

Види експертиз та їх визначення

Вид експертизи	Визначення
Антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів	Перевірка проектів актів на предмет наявності в них положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, з метою запобігання виникненню передумов для вчинення таких правопорушень і розроблення рекомендацій стосовно їх усунення
Наукова і науково-технічна експертиза	Дослідження, перевірка, аналіз та оцінка науково-технічного рівня об'єктів експертизи і підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо таких об'єктів
Екологічна експертиза	Міжгалузеве екологічне дослідження, аналіз та оцінка передпроектних, проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація і дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього природного середовища, підготовка висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки
Судова експертиза	Дослідження експертом на основі спеціальних знань матеріальних об'єктів, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини справи, що перебуває у провадженні органів дізнання, досудового та судового слідства
Державна експертиза земельпорядної документації	Дослідження, перевірка, аналіз та оцінка об'єктів експертизи на предмет їх відповідності вимогам законодавства, встановленим стандартам, нормам і правилам, а також підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо об'єктів експертизи
Гендерно-правова експертиза	Аналіз чинного законодавства, проектів нормативно-правових актів, результатом якого є надання висновку щодо їх відповідності принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків

Серед цієї чималої кількості експертиз виокремлюють *громадську експертизу* діяльності і органів виконавчої влади. Вона є складовою механізмом демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства *оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовки пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі.* Об'єктом такої експертизи є діяльність певного органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування.

Як бачимо, складовими громадської експертизи є оцінка діяльності та підготовка пропозицій. Логічно постає питання, що собою являє діяльність

органу влади. Зміст діяльності органу виконавчої влади полягає в організації практичного виконання законів, втілення їх вимог у життя, тобто здійснення виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності. При цьому треба брати до уваги, що виконавча влада – це підсистема державної влади, основними функціями якої є забезпечення і ведення безпосереднього управління суспільними процесами, свідомістю і поведінкою людей.

Відповідними нормативно-правовими актами покладаються завдання та функції на кожний із видів органів виконавчої влади, тобто визначається їх компетенція. Її зміст залежить від управлінського рівня. Чим вищий такий рівень, тим складніші завдання необхідно вирішувати тому чи іншому органу виконавчої влади.

Система органів виконавчої влади включає:

- Кабінет Міністрів України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади;

- центральні органи виконавчої влади: міністерства, державні агентства, служби, інспекції та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (наприклад Фонд державного майна України);

- місцеві державні адміністрації.

Центральні органи виконавчої влади насамперед забезпечують формування та втілення в життя державної політики в одній чи кількох визначених Президентом України сферах, реалізація якої покладена на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України. Крім того, до основних завдань центральних органів виконавчої влади належить: надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду, управління об'єктами державної власності.

Місцеві державні адміністрації (обласні, районні, Київська міська та Севастопольська міська, районні у містах Київ, Севастополь) у межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами. Місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують:

- виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;

- законність і правопорядок, додержання прав та свобод громадян;

- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;

- підготовку та виконання відповідних бюджетів;

- звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

- взаємодію з органами місцевого самоврядування;

• реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Отже, при проведенні громадської експертизи здійснюється передусім оцінювання діяльності, що передбачає вимірювання результатів порівняно з цілями. Водночас передбачається, що така експертиза може бути спрямована і на оцінку ефективності прийняття і виконання органами влади рішень. Хоча оцінка в цілому є відмінною від *аудиту й інспекції*, проте в зазначеному контексті вона має переважно ознаки саме аудиту діяльності (аудиту реалізації). *Аудит діяльності можна визначити як сукупність неупереджених аналітичних прийомів (дій) щодо визначення ефективності та результативності політики, що впроваджується, з огляду на дотримання принципу економного витратання державних ресурсів. Або, інакше кажучи, як дослідження того, чи організація “робить те, що потрібно”, і робить це “в правильний та найдешевший спосіб”.*

Іншим важливим питанням залишається те, як визначити ефективність прийняття та виконання органом виконавчої влади рішень. Під ефективністю розуміється передусім співвідношення отриманих результатів та використаних для їх отримання ресурсів. Якщо вигоди від втілення конкретного рішення, що регулює суспільний розвиток, перевищують здійснені при цьому витрати ресурсів, то можна говорити про певну ефективність такої діяльності (політики, програми, рішення і т.ін.). Скажімо, якщо внаслідок витрат з державного бюджету на підтримку дитячих будинків сімейного типу отримано колосальний соціальний ефект (зменшення кількості дітей без батьківського піклування, соціальна адаптація дітей-сиріт тощо), то можемо говорити про ефективність такого урядового рішення. У будь-якому випадку при вимірюванні ефективності розробляють та застосовують систему критеріїв.

Висновки. Беручи до уваги сутність громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, яка унормована відповідною постановою Кабінету Міністрів України, можемо дійти висновку, що вона є своєрідною формою громадського аудиту реалізації державної політики, оскільки передбачає дослідження того, наскільки реалізація рішення органом виконавчої влади дала змогу досягти максимального результату в розв’язанні суспільно значущої проблеми при тих ресурсах, що були використані для цього.

Перспективи подальших розвідок. Потребує подальшого наукового осмислення методологія проведення громадської експертизи, визначення критеріїв ефективності діяльності органів виконавчої влади в процесі реалізації державної політики.

Список використаних джерел

1. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 86. – С. 100.

2. Кенел Ж. Професионалізація оцінки / Жан Кенел // Оцінка програм: методологія и практика / под ред. А. Кузьміна, Р. О'Салліван, Н. Кошелевой. – М. : Престо-РК, 2009. – С. 326-331.

3. Аудит адміністративної діяльності: теорія та практика / пер. з англ. В. Шульга. – К. : Основи, 2000. – 190 с.

4. Стратегія розвитку державної контрольно-ревізійної служби в Україні на період до 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/53242>

5. Концепція формування національної моделі соціального аудиту (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lir.lg.ua/Konzept_naz_model.htm

Віктор Мельниченко,
кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри права
і законотворчого процесу НАДУ

Правове забезпечення реформування системи центральних органів виконавчої влади в Україні: стан та перспективи

У статті розглядаються обумовленість і зміст визначення правовими засобами меж системи центральних органів виконавчої влади, її внутрішньої структури та статусних характеристик окремих органів, змісту і форм взаємодії цих органів між собою. Зазначено необхідність формування цілісної, адекватної сучасним умовам, концепції адміністративної реформи. Показано важливість удосконалення засобів правової регламентації державного управління.

Ключові слова: адміністративна реформа, правове забезпечення, центральні органи виконавчої влади, міністерства, законність.

The article deals with conditionality and determining by legal rules the limits of central executive power, its internal structure and individual status characteristics of its agencies, content and forms of interaction between these bodies together. The necessity of forming a coherent and adequate to modern conditions concept of administrative reform is emphasized. The importance of the improvement of the legal regulation of government is shown.

Key words: administrative reform, legal security, central government, ministries, legality.

Постановка проблеми. Система центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), постаючи ключовою ланкою державного апарату, внаслідок специфіки своїх завдань, масштабів діяльності та задіяних засобів найперше потребує раціональної організації. Однак пошук такої організації в умовах незалежної України виявився не тільки тривалим, але й суперечливим процесом. Практика вирішення цих питань часто визначалася не тільки і стільки об'єктивними потребами суспільного розвитку, скільки суб'єктивними інтересами. За цих обставин важливою передумовою забезпечення необхідної раціональності системи ЦОВВ має стати використання ефек-