

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

Концептуальні засади аудиту реалізації державної політики

У статті автор обґрунтовує концептуальне бачення аудиту впровадження як універсального методу вдосконалення державної політики.

Ключові слова: аудит реалізації державної політики, державна політика, аналіз політики, оцінювання.

This article justifies conceptual vision performance audit as a universal method to improve public policy.

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

Постановка проблеми. Важливим елементом модернізації державного управління є забезпечення якості державної політики. В цьому відношенні актуалізується потреба у здійсненні раціонального аналізу того, наскільки завдяки втручанню держави вдалося просунутися у вирішенні суспільно значущої проблеми, досягти поставлених цілей. Дослідники, практики звертають увагу на той факт, що хоча вироблення державної політики має усвідомлений характер, результати її втілення не завжди збігаються із запланованими цілями [1]. Відповідно до раціональної парадигми впровадження державної політики [2, с. 395] можемо констатувати, що політика як своєрідний план намірів може мати несподіваний для виробників ефект "зміни азимута", коли фактично виконавці у своїх діях виходять з того, що можна зробити в цих умовах, а не з міркувань досягнення запланованих початкових цілей. Таким чином, актуалізується необхідність запровадження системи оцінювання та контролю реалізації державної політики. При цьому важливими є не лише аналіз впливу державної політики (відповідь на запитання "що змінилося внаслідок реалізації політики?"), а й її виміри стосовно цілей (відповідь на запитання "чи досягається заплановане?"). Важливим елементом цього є аудит реалізації державної політики як форми раціонального аналізу, результати якого можуть братися за основу для ухвалення рішень щодо майбутніх пріоритетів і ресурсних витрат. Проте його застосування в умовах вітчизняної практики державного управління потребує передусім концептуального обґрунтування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання оцінки, аудиту та контролю впровадження державної політики перебувають у центрі уваги дослідників, аналітиків. Домінують у цьому ті, хто сповідує концепції раціональної поведінки організацій та теорію економічного добробуту [3, с. 19]. Тут слід виокремити праці К.Вайс, Е.Ведунг, М.Генкель, Д.Нахмаяс. Крім

цього, як зазначає В.Парсонс, аналіз методик, що застосовуються в оцінюванні, засвідчує, що цей процес перебуває під впливом позитивістських припущень стосовно знання та методів його активного застосування [2, с. 477]. Окремо необхідно виділити праці тих, хто активно вивчає проблематику аудиту діяльності (Т.Англєрід, В.Райтерсвард, З.Гашем, В.Костелло, К.Полліт, Х.Гірре, Д.Лонсдейл). 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, І.Кравчук, С.Левицької, М.Лесечко, А.Мамишева, О.Пархомчука, Ю.Полянського, Л.Приходченко, В.Ребкала, М.Рубан, Р.Рудницької, В.Соколовської, О.Сушинського, І.Стефанюка, В.Черепанової, А.Чемериса та ін. Разом з тим недостатньо розробленими залишаються концептуальні засади аудиту реалізації державної політики як окремої управлінської функції.

Мета статті - обґрунтувати базові засади аудиту реалізації державної політики, спираючись на аналіз численних наукових та аналітичних напрацювань з упровадження державної політики, чинної нормативно-правової бази.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перший крок на шляху вироблення концепції аудиту реалізації державної політики - це з'ясування сутності самого поняття "аудит" як форми раціонального аналізу певних явищ, процесів. Узагальнюючи існуючу термінологію, яка зустрічається як у наукових розробках, так і в нормативно-правових актах, можемо виокремити певні тенденції. Передусім аудит розглядається як:

- процес оцінювання, наприклад: оцінювання об'єкта, що включає збирання та об'єктивне оцінювання доказів для встановлення відповідності визначених видів діяльності, заходів, умов, системи управління, інформації; аналіз та оцінка діяльності виходячи з різноманітних критеріїв;
- аналітичний процес, наприклад: процес пошуку суджень, які б розглядалися як законні; зближення аргументів на підтримку судження про цінності та значення діяльності; встановлення та аналіз фактів з точки зору певних критеріїв; аналітико-експертний метод вивчення якісних і кількісних характеристик потенціалу, процесів, відносин тощо;
- перевірка, наприклад: перевірка звітності, обліку, первинних документів та іншої інформації щодо певного виду діяльності з метою визначення їх достовірності та відповідності певним нормативам.

Тобто в широкому розумінні аудит передусім пов'язується з контрольною функцією та оцінюванням (процес визначення переваг, вартості,

цінності речей). При цьому достатньо широким є видове поле аудиту, яке включає кілька груп (або кластерів):

- за видами управлінських процесів: аудит виконання, аудит управління, аудит адміністративної діяльності, аудит виконавської дисципліни;
- за суб'єктами проведення: державний аудит, незалежний аудит, зовнішній/внутрішній аудит;
- за сферами: фінансовий аудит, соціальний аудит, екологічний аудит, політичний аудит, кадровий аудит;
- за цілями та критеріями: аудит ефективності, результативності, продуктивності, якості.

Залежно від застосування аудиту до тих чи інших управлінських процесів, видів чи сфер діяльності більше кристалізується й саме сутнісне його розуміння. "Енциклопедичний словник з державного управління" подає визначення аудиту в державному управлінні таким чином: перевірка, переважно фінансово-господарська або адміністративна, стану контрольної діяльності будь-якої організації кваліфікованими спеціалістами [4, с. 88]. На думку Л.Приходченко, завданням будь-якого аудиту є надання інформації про стан і тенденції розвитку досліджуваних організацій, процесів, проектів, а також визначення чинників, які цей процес гальмують [5, с. 8-9]. Стратегія розвитку державної контрольно-ревізійної служби в Україні на період до 2015 року визначає серед пріоритетів запровадження у діяльність органів влади аудиту адміністративної діяльності (аудиту управління) відповідно до міжнародних стандартів та поступовий перехід до оцінювання державної фінансово-бюджетної політики і програм упровадження в практичну роботу, поряд з ревізіями та перевітками, аудиту фінансово-господарської діяльності бюджетних установ та аудиту ефективності виконання державних програм з метою оцінки повноти досягнення поставлених цілей [6].

У вітчизняній практиці державного управління спостерігається поступова тенденція зміщення в розумінні аудиту від сприйняття його як суто контрольної функції, що передбачає перевірку дотримання органами влади, установами та організаціями принципів законності, правильності, відповідності, до аудиту економічності, ефективності та результативності діяльності. На позначення цього в україномовній та російськомовній фаховій літературі, нормативно-правових документах найчастіше можна зустріти такі терміни, як "аудит ефективності", "аудит адміністративної діяльності", "аудит виконання", "програмний аудит", що є варіативним перекладом усталеного англійського терміна "performance audit", який за визначенням INTOSAI (Міжнародної організації вищих аудиторів) означає незалежну експертизу ефективності й результативності діяльності державних установ, державних програм з огляду на принцип економічності та з метою сприяти покращенню управління [7].

З огляду на різні стадії процесу державної політики, на наш погляд, доцільно застосовувати термін "аудит реалізації (впровадження) політики", сутність якого полягає не стільки в перевірці з метою виявлення відхилень від стандартів у контексті традиційного розуміння аудиту, скільки у з'ясуванні ефективності, економічності та результативності такої політики. Безперечно, такий вид аудиту має базуватися на ухвалених рішеннях відповідних суб'єктів державної політики, брати до уваги цілі політики, визначені уповноваженим органом. Фактично мова йде про дослідження того, чи організація (як виконавець, відповідальний за реалізацію державної політики) робить що потрібно і чи робить це правильним та найдешевшим способом [3, с. 17].

Сутність аудиту реалізації державної політики краще можна зрозуміти в контексті виявлення відмінностей між ним та оцінюванням, моніторингом. На наш погляд, головна відмінність полягає в тому, що такий вид аудиту сфокусований переважно на діяльності окремої установи, організації та передбачає аналіз її здатності забезпечити досягнення встановлених цілей державної політики в найбільш оптимальний спосіб та з належним використанням ресурсів. При цьому важливе значення має співвіднесення отриманих даних з установленими стандартами та показниками. На думку Ж.Кенела, аудит - це незалежна об'єктивна контрольна та консалтингова діяльність, спрямована на підвищення цінності роботи організації та її вдосконалення. Він забезпечує системну перевірку ефективності здійснення контрольних та управлінських процесів та управління ризиками [8, с. 29]. Отже, при проведенні аудиту звертається увага на те, як працює організація, і перевіряється, чи дотримуються управлінські правила, процедури. Оцінка ж фокусується на тому, чи робиться те, що треба, і чи в правильний, ефективний спосіб, і чи можливо це робити краще.

Важливим питанням є також дилема - аудит упровадження (реалізації) державної політики являє собою контрольну функцію чи все ж таки дорадчу. Звідси випливає розуміння ступеня незалежності такого аудиту. Якщо мова йде про перевагу контролю за впровадженням державної політики, то цілком логічно постає необхідність забезпечення максимальної неупередженості, що тягне за собою посилення ролі певної незалежної інституції. Разом з тим, якщо перевага віддається діагностиці проблем та попередженню негативних явищ, пошуку шляхів вирішення гострих питань, то такий аудит сприймається радше як механізм дорадництва та консультування.

Що є об'єктом аудиту реалізації державної політики? Тут може бути виокремлено кілька підходів. Ним можуть, зокрема, виступати:

- окремий орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики або є головним виконавцем державної програми;
- окремий підрозділ органу виконавчої влади, що забезпечує окрему функцію чи виконання окремого завдання з реалізації державної політики;

• конкретний вид діяльності органу виконавчої влади або кількох органів виконавчої влади, що були задіяні для досягнення окремих цілей державної політики.

На думку окремих дослідників, виділяються два підходи до аудиту виконання: зорієнтовані на результати адміністративної діяльності та спрямовані на вирішення проблем, що виникають у суспільному житті й пов'язані з неефективним управлінням [5, с. 9].

Предметом аудиту реалізації державної політики можуть бути визначені управлінська практика забезпечення досягнення цілей державної політики в тій чи іншій сфері, секторі, діяльність та результати такої діяльності, а не освоєння фінансових ресурсів. Тобто мова йде передусім про визначення результативності заходів, що вживалися, наявності й виконання умов для ефективного та раціонального використання ресурсів, напрямів підвищення ефективності діяльності.

Головна сила аудиту - в його достовірності. Об'єктивність досягається правильним вибором методів дослідження. Щодо цього доцільно спиратися на раціональні методи аналізу політики, оптимальне поєднання кількісних та якісних методів дослідження.

Висновки. Підсумовуючи, можемо запропонувати концептуальне бачення аудиту реалізації державної політики, під яким варто розуміти сукупність неупереджених аналітичних прийомів (дій) щодо визначення ефективності та результативності політики, що впроваджується, з огляду на дотримання принципу економного витрачання державних ресурсів, вироблення рекомендацій щодо напрямів удосконалення роботи органу влади, який забезпечує впровадження політики. Процес аудиту передбачає збирання та аналіз інформації, об'єктивних даних про дії та події з подальшим зіставленням до визначених критеріїв, стандартів, нормативів.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Спектр дослідницьких питань у сфері аудиту впровадження (реалізації) державної політики досить широкий і залишає багато перспектив для науковців, аналітиків. Зокрема, перспективними виглядають такі напрями подальших наукових розвідок: методологічні засади здійснення аудиту, проблема атрибуції, тобто пояснення причин змін у результаті діяльності виконавця державної політики, та ін.

Список використаних джерел

1. *Петренко І.* Сутність державної політики та державних цільових програм [Електронний ресурс] / Ігор Петренко // Віче. - 2011. - № 10. - Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2566/>

2. *Парсонс В.* Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики : пер. з англ. / В. Парсонс. - К. : Видавн. дім "Києво-Могилян. акад.", 2006. - 520 с.

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

4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К. : НАДУ, 2011. - Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. - 2011. - 748 с.

5. Приходченко Л. Л. Аудит адміністративної діяльності : навч. посіб. / Л. Л. Приходченко. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. - 210 с.

6. 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>

7. Performance Audit Guidelines: ISSAI 3000 - 3100. - Режим доступу : [http://www.issai.org/media\(890,1033\)/Performance_Audit_Guidelines_E.pdf](http://www.issai.org/media(890,1033)/Performance_Audit_Guidelines_E.pdf)

8. Кенел Ж. Оценка и аудит программ: сходства и различия / Жан Кенел // Оценка программ: методология и практика / под ред. А. И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н. А. Кошелевой. - М. : Престо - КР, 2009. - С. 28-34.

Віктор Мельниченко,

кандидат історичних наук, доцент,

доцент кафедри права і законотворчого процесу НАДУ

Адміністративна квазіюстиція як необхідна складова демократичного урядування

У статті показано суспільну необхідність покращення діяльності держави із захисту прав та свобод громадян, відзначено недосконалість наявних механізмів адміністративного й судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності публічної адміністрації. Розкриваються сутнісні характеристики адміністративної квазіюстиції, які зумовлюють доцільність її впровадження в Україні. *Ключові слова:* адміністративна квазіюстиція, адміністративна юстиція, скарги громадян, адміністративна процедура, законність.

The article deals with the questions of public need to improve the state protection of the rights and freedoms. The imperfection of existing mechanisms of administrative and judicial appeal against the decisions, actions or inactivity of public administration is noted. In the article the essential characteristics of administrative quasi-justice determining the appropriateness of its implementation in Ukraine are accented.

Key words: administrative quasi-justice, administrative justice, public complaints, administrative procedure, legitimacy.

Постановка проблеми. Покликання держави як засобу раціонального впорядкування суспільної життєдіяльності значною мірою виявляється у