

О. А. Якунін,
аспірант кафедри політичної аналітики і прогнозування,
Національна академія державного управління при Президентіві України

ІНСТИТУЦІАЛІЗАЦІЯ ЕКСПЕРТНО-АНАЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ДЕРЖАВНІЙ КАЗНАЧЕЙСЬКІЙ СЛУЖБІ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано особливості інституціалізації експертно-аналітичної діяльності в Державній казначейській службі України, розглянуто підходи до реформування державного управління та світові тенденції модернізації експертно-аналітичної діяльності державного управління в системі органів казначейської служби.

The article contains analysis of the features of institutionalization of the expert and analytical activities in the State treasury service of Ukraine, reviews the approaches to the reformation of the public governance and world trends of upgrading of the expert and analytical activities within the public governance in the system of treasury service authorities.

Ключові слова: експертно-аналітична діяльність, інституціалізація, державне управління, модернізація, Державна казначейська служба України.

Key words: expert and analytical activities, institutionalization, public governance, upgrading, State treasury service of Ukraine.

ВСТУП

На даний час в Україні відбувається переосмислення парадигми державного управління, що викликане глобальною світовою кризою, наявними фінансовими проблемами та потребами в реформуванні сучасної системи державного управління. Реформування державного управління, як і пошук нових концепцій управління, що здатні забезпечити ефективний розвиток органів влади, в різних країнах здійснюється по-різному [1].

Державне управління України потребує визначення стратегічних векторів реформування вітчизняної системи державного управління, створення ефективної і дієздатної виконавчої влади. Для цього вкрай важливо звернути увагу на зарубіжний досвід з метою адаптації певних його елементів до українських реалій.

З початку 60-х років минулого століття як відповідь на виклик сучасності в країнах Заходу почала формуватися нова сфера професійної діяльності — аналіз державної політики та управлінської діяльності, що сприяло розвитку відповідних наук про державну політику, формуванню нормативно-правової бази, створенню відповідних спеціальностей в університетах. Поступово розвиваючись, сфера знань про аналітичне забезпечення державної політики накопичувала принципи, методи, технології, процедури та правила, а з розвитком демократії та становленням громадянського суспільства виникали експертно-аналітичні інституції. Нині це цілий комплекс процедур, суть якого зводиться до всебічного аналізу проблемної сфери, вироблення рекомендацій органам державної влади щодо прийняття найкращого рішення, проведення оцінювання, моніторингу результатів і наслідків реалізації державної політики [2].

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Протягом тривалого часу нагальною проблемою українського суспільства була відсутність науково обґрунтованої державної політики та реального механізму впровадження державно-політичних рішень. Нагальною передусім тому, що експертно-аналітичне забезпечення державної політи-

ки дає змогу виробити оптимальне в певних умовах державно-політичне рішення та мінімізувати його очікувані й непередбачувані негативні наслідки.

Дослідження експертно-аналітичного супроводу управлінської діяльності як невід'ємної складової інституту державного управління покликане створити теоретичне підґрунтя для розв'язання важливих, але малодосліджених проблем, пов'язаних із демократизацією державного управління і залученням до цього процесу громадянського суспільства в Україні, підвищенням ефективності державного управління. Про актуальність теми свідчить і дедалі більший інтерес фахівців у галузі державного управління до окремих змістових і формальних аспектів розвитку інститутів експертно-аналітичного супроводження управлінської діяльності. Це зумовлено можливістю практичного застосування отриманих даних у державному управлінні, конструювання інноваційних моделей, що визначають стратегії цивілізованого розвитку, впливають на конфігурацію управлінського простору виконавчої влади.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Загалом в Україні опубліковано чимало наукових праць з проблем теорії та практики аналізу державного управління. Одними з перших у вітчизняній науці звернули увагу на цю наукову проблему вчені Національної академії державного управління при Президентіві України. Актуальні наукові розробки щодо різних складових аналітики в державному управлінні висвітлюються в працях вітчизняних дослідників: С. Телешуна, О. Пухкала, І. Рейтеровича, Ю. Сурміна, В. Бакуменка, В. Шахова.

Фундаментальні основи дослідження базових засад аналізу управлінської діяльності в органах казначейства представлені у працях західних вчених, насамперед Л. Гарамфалви, В. Аллен, А. Премчанд та інших.

В Україні цю проблематику досліджують П. Петрашко, О. Чечуліна, С. Юрій, В. Алієва та інші. Управління в органах казначейства, методологію й прикладний інструментарій його вдосконалення досліджують Н. Дорощ, В. Коломис, В. Шевчук та інші.

НЕВИРІШЕНІ ЧАСТИНИ ПРОБЛЕМИ

Аналіз стану наукових розробок у вітчизняних та зарубіжних джерелах з цієї проблематики свідчить, що, незважаючи на великий науковий інтерес до аналітичного супроводу управлінської діяльності та шляхів його удосконалення, на сьогодні сформовані далеко не всі передумови ефективного використання вітчизняними органами державної влади аналізу та експертного супроводження управлінської діяльності в казначейському управлінні. При цьому акцентованого вивчення проблематики саме експертно-аналітичного супроводу управління в органах Державної казначейської служби України (надалі — ДКСУ) автором практично не виявлено.

МЕТА ТА ЦІЛІ СТАТТІ

Мета та цілі статті полягають у визначенні сутності, особливостей та аналізі інституціалізації експертно-аналітичного супроводу управлінської діяльності як можливого механізму підвищення рівня ефективності державного управління в ДКСУ; систематизації наявної нормативної бази, а також визначенні оптимальних методів удосконалення експертно-аналітичного супроводу управлінської діяльності в ДКСУ.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Сучасний стан науково-аналітичної діяльності показує, що вона є важливою ланкою інформаційної роботи. Але аналітичні служби, які функціонують в Україні в системі державної служби, досить розпорочені. Вони працюють автономно, за конкретними оперативними чи постійно діючими запитами абонентів, при цьому між ними відсутня координація, зокрема для спільного формування та використання джерельної бази.

Інституціалізація — це: 1) вироблення норм права в будь-якій сфері суспільних відносин (інститутів), тих чи інших форм суспільного устрою; 2) створення соціальних інститутів; 3) процес перетворення будь-якого явища або руху в організовану установу (інститут) [3].

Таким чином, на нашу думку, інституціалізація експертно-аналітичної діяльності — це вироблення норм права, систематизація сукупності матеріалізованих закладів, норм, угод, обмежень, правил гри, традицій тощо, що є процесом перетворення аналітичної діяльності в організований інститут у сфері державного управління.

Експертно-аналітичний та інформаційний супровід діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні перебуває на етапі становлення. Попри створення в органах державної влади експертно-аналітичних підрозділів спостерігається невизначеність їх статусу, функціональних обов'язків тощо [4].

При цьому експертно-аналітична діяльність державного управління ефективна лише в тому випадку, якщо основою для прийняття управлінських рішень є інформація, що зібрана, систематизована та інтерпретована за допомогою відповідних сучасних методів.

Водночас керівний склад органів державної влади для оптимізації процесу прийняття державно-політичних рішень та вироблення державної політики має справу зі складними, здебільшого якісними, а не кількісними проблемами та потребує відповідних рекомендацій і допомоги висококваліфікованих експертів-аналітиків.

Згідно з Указом Президента України "Про Положення про Державну казначейську службу України" від 13.04.2011 р. № 460/2011 Державна казначейська служба України є центральним органом виконавчої влади. Основними завданнями ДКСУ є внесення пропозицій щодо формування та реалізація державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів [5].

У зв'язку з цим необхідна чітка, налагоджена система

управління бюджетним процесом, щоб забезпечити своєчасне й повне надходження коштів за доходами і раціональне та ефективне їх використання [6].

Діяльність кожного рівня органів ДКСУ пов'язана з прийняттям управлінських рішень та виконанням конкретних завдань, які стоять перед державними службовцями ДКСУ, адже саме від рівня їхньої компетентності залежить ефективність виконання бюджету, що безпосередньо впливає на розвиток соціально-економічної ситуації як в конкретному регіоні, так і в державі в цілому.

На теперішній час, у ДКСУ та інших органах державної влади експертно-аналітичні (інформаційно-аналітичні) структури знаходяться в процесі становлення та розвитку.

Відповідно до Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 р. № 1035, а також на виконання доручення Кабінету Міністрів України від 27.01.2011 № 951/0/2-11, у Державному казначействі України в 2011 р. сформовані Науково-експертна рада при Державній казначейській службі України (надалі — Науково-експертна рада) та Громадська рада при Державній казначейській службі України (надалі — Громадська рада).

Науково-експертна рада та Громадська рада є постійними діючими консультативно-дорадчими органами, утвореними для забезпечення участі авторитетних, визнаних фахівців, експертів з питань реалізації державної фінансової, бюджетної політики в напрямі експертної оцінки реформ, які здійснюються в Україні, врахування наукової експертної та громадської думки під час реалізації державної політики, управління фінансовими ресурсами, налагодження ефективної взаємодії ДКСУ з науковцями та забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю ДКСУ тощо.

Основною формою роботи Науково-експертної ради та Громадської ради є засідання, що проводяться у разі потреби, але не рідше ніж один раз на квартал.

Науково-експертна рада та Громадська рада забезпечують постійну роботу в напрямі експертної оцінки реформ у сфері казначейського обслуговування, подають керівництву Казначейства для розгляду пропозиції щодо підготовки проєктів нормативно-правових актів з питань реалізації державної політики у сфері казначейського обслуговування, удосконалення роботи ДКСУ, проводять експертизу проєктів нормативно-правових актів, розроблених ДКСУ, а також беруть участь у консультаціях з громадськістю, що проводяться у формі публічного громадського обговорення.

Тенденції реформування державного управління з метою підвищення його ефективності і дієздатності значно активізуються в сучасній умовах. Як свідчить світовий досвід, в багатьох країнах світу казначейська модель "традиційного державного управління" зазнала кардинальних змін та інновацій, оскільки в умовах збільшення обсягів фінансової інформації та в контексті модернізації сучасного бюджетного процесу зростає потреба керівникам економічних та фінансових органів влади у спеціалізованих експертно-аналітичних структурах, що відіграють важливу роль посередника між масивами інформації та керівництвом органів державних влади [7].

Загалом для України, де перед розпадом СРСР тільки в системі науково-дослідних інститутів було задіяно понад 50 тис. працівників, питання розвитку аналітичних структур не є новим. Переорієнтація спрямування таких структур із наукового на практичне значення зумовлена необхідністю створення кон'юнктурного інтелектуального ресурсу. Тобто оперативність, робота в реальному часі та орієнтація на результативність є головними вимогами до таких структур в Україні [8].

В умовах сучасної України впровадження в реальне життя нових інноваційних механізмів державного управлін-

ня можливе забезпеченням застосування управлінських технологій взаємодії органів влади й фінансових організацій, експертно-аналітичних центрів.

Сучасні трансформації систем державного управління в контексті поширення нових концепцій здійснення управлінської діяльності привели до зміни підходів та способів виконання основних державних функцій.

Отже, основними характеристиками експертно-аналітичної діяльності державного управління є системність, динамічність та націленість на прийняття оптимальних управлінських рішень, прогнозування їх результатів та мінімізація очікуваних й непередбачуваних негативних наслідків.

Об'єктом експертно-аналітичної діяльності державного управління може бути як система ДКСУ загалом, так і кожна з її окремих складових інституцій, зокрема центральний апарат, територіальні органи казначейської служби, їх взаємозв'язки, бюджетний процес, взаємозв'язки з учасниками процесу тощо.

Основним завданням експертно-аналітичної діяльності в ДКСУ є аналіз якості державного управління та ефективне виконання бюджетної політики виконавчої влади, аналіз і прогноз основних загроз бюджетного процесу, збирання інформації щодо контролю за дотриманням законодавства, особливостей казначейського функціонування як у окремих регіонах, так і в країні загалом, розробка на основі отриманої інформації комплексу засобів для підвищення ефективності та розвитку казначейської системи України тощо. Введення механізмів супроводу управлінських рішень у систему державного управління сприяє зменшенню фінансово-політичної бюрократії.

Більше того, практика інституціалізації експертно-аналітичної діяльності в казначейській службі в західноєвропейських країнах дає нам приклади фактичної реалізації теоретичних констанцій упродовж останніх 30 років, оформлення їх у струнку систему конкретних практичних кроків щодо прийняття найбільш ефективних рішень та подолання корупції. У ролі таких кроків виступають:

а) впровадження сильної кадрової політики з чіткими критеріями відбору кандидатур на посади державних службовців, управлінські посади;

б) впровадження чіткого механізму відбору та визначення радників і експертно-аналітичних центрів для подальшої експертно-аналітичної діяльності;

в) наявність чіткого механізму прийняття рішень, що виключає всякий тиск на чиновника зовні;

г) публікація рішень з ключових питань фінансового адміністрування;

д) систематичне підвищення кваліфікації державних службовців, управлінців, позаштатних радників, співробітників експертно-аналітичних центрів[9].

На жаль, на даний час система експертно-аналітичного супроводу державного управління ще перебуває на етапі становлення, формування її функцій, завдань у системі державного управління. При цьому слід зазначити, що в ДКСУ деякі з теоретичних констанцій вже нормативно оформлені та реалізуються, наприклад, впроваджено механізм відбору радників Науково-експертної ради та Громадської ради для подальшої експертно-аналітичної діяльності, на Веб-порталі Державної казначейської служби України здійснюється публікація рішень з ключових питань фінансового адміністрування, розроблено та впроваджено механізм систематичного підвищення кваліфікації державних службовців, управлінців, радників Науково-експертної ради та Громадської ради.

ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Незважаючи на інтерес науковців до багатьох аспектів проблеми, відчувається нестача комплексних досліджень експертно-аналітичної діяльності як цілісного державно-управлінського явища, що має певну об'єктивну зумов-

леність, стійкість, системність і безперервність. Попри об'єктивність існування експертно-аналітичних центрів як соціального інституту його інституціалізація у сфері державного управління в Україні потребує певних цілеспрямованих зусиль щодо систематизації як відповідного правового оформлення, так і формування механізмів ефективного функціонування ДКСУ відповідно до суспільних потреб.

ВИСНОВКИ

На сьогодні практично відсутній єдиний підхід до чіткого, концептуального визначення моделі експертно-аналітичного супроводу управлінської діяльності в казначейських органах. Систематизація наявних експертно-аналітичних центрів, вітчизняних та міжнародних експертних і наукових організацій, підприємств, установ та організацій, залучення їх представників, а також окремих фахівців до практичного реформування моделі державного управління змогли б підвищити рівень ефективності прийняття та реалізації управлінських рішень, використання бюджетних ресурсів, а також підвищити рівень прозорості державного управління.

Водночас інституціалізація взаємодії експертно-аналітичних органів ДКСУ з експертно-аналітичними та інформаційними центрами, які здійснюють супровід діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні, дозволила б покращити координацію органів виконавчої влади для реалізації державної політики у фінансово-бюджетній сфері, спільного формування та використання джерельної бази, проведення спільної експертизи проектів нормативно-правових актів, проведення всебічного аналізу проблемної сфери, вироблення рекомендацій органам державної влади щодо прийняття найкращого рішення, проведення оцінювання, моніторингу результатів і наслідків реалізації державної політики.

Література:

1. Пухкал О.Г. Реформування державного управління: пошук нових концепцій / О.Г. Пухкал. — К.: Вісник Національної академії державного управління, 2010. — № 2. — 31 с.
 2. Котов В.В. Общественный финансовый контроль в США: исторический и правовой аспекты / В.В. Котов. — М.: Современное право. — 2009. — №2. — 36 с.
 3. Яценко Н.Е. Толковый словарь обществоведческих терминов. — 1999 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.slovarnik.ru/html_tsot/i/institucionalizaci8-institucionalizaci8.html;
 4. Телешун С.О. Моніторинг джерел інформації в системі державного управління: навч. посіб. / С.О. Телешун, І.В. Рейтерович. — К.: НАДУ, 2009. — 3 с.
 5. Указ Президента України "Про Положення про Державну казначейську службу України", Веб-портал державної казначейської служби України [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23237>
 6. Петрашко П.Г. Казначейська справа: інтегрований посібник: у 2-х т. / Петрашко П.Г., Чечуліна О.О., Александров В.Т., Сушко Н.І. — К.: АВТ. 2004. — Т.1. — 53 с.
 7. Соловійов В. Особливості реформування державного управління Великобританії / Соловійов В. // К.: Вісник Національної академії державного управління, 2010. — № 2. — 39 с.
 8. Дмитренко Г. Інституції громадянського суспільства як суб'єкти громадського фінансового контролю / Г. Дмитренко. — К.: Вісник Національної академії державного управління, 2010. — № 1. — С. 94.
 9. Пухкал О.Г. Прозорість як важливий чинник модернізації державного управління / О.Г. Пухкал // Вісник Національної академії державного управління — 2010. — № 1. — С. 17.
- Стаття надійшла до редакції 20.04.2012 р.*