

О. В. Мих,
начальник управління державної служби
Головного управління державної служби
в Харківській області

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Проаналізований досвід здійснення контролю у державному управлінні зарубіжних країн та визначені ознаки інституту контролю.

Ключові слова: контроль у державному управлінні, органи виконавчої влади, зарубіжний досвід, здійснення контролю в кадровій роботі, ознаки інституту контролю.

У сучасних умовах соціально-економічних перетворень в Україні рівень відповідальності апарату державного управління перед суспільством і громадянами значною мірою залежить від контролю в державному управлінні. За часи незалежності української держави в країні створені засади розвитку державного контролю, проте наявність розгалуженої системи контролю ще не забезпечує її ефективність. Проблема здійснення контролю в органах виконавчої влади існувала та існує в усіх країнах, однак має різні шляхи вирішення. Для України як члена Світової організації торгівлі та країни, яка намагається адаптувати систему управління до стандартів Європейського Союзу, важливим є запровадження сучасних підходів до реалізації контролю в державному управлінні. За таких умов актуальним виявляється необхідність дослідження досвіду здійснення контролю в державному управлінні в зарубіжних країнах.

Значну увагу питанням державного контролю приділено в роботах В. Авер'янова, О. Андрійко, Г. Атаманчука, В. Гаращука, С. Дубенко, Н. Нижник, В. Писаренка, О. Полінця, О. Прохоренка, В. Соловійова, О. Сушинського. Проте, не зважаючи на наукову та практичну значущість їх наукових праць, питання здійснення державного контролю в зарубіжних країнах досліджені ще недостатньо, що й зумовило вибір теми статті.

Метою статті є аналіз зарубіжного досвіду здійснення контролю в органах виконавчої влади та визначення ознак інституту контролю.

Світовий досвід свідчить, що справді дієвою є така система державного управління, в якій забезпечується реалізація управлінських рішень завдяки ефективному контролю.

Контроль у механізмі публічної влади визначається як організаційно-правова форма діяльності відповідних владних суб'єктів та органів, що має такі ознаки: різновид інституту влади, що здійснюється як постійно діючими так і тимчасовими інституціями, зокрема органами держави, безпосередньо пов'язаний з реалізацією їх повноважень; поширюється на сферу управління та нормотворчості.

Зазначимо, що для здійснення контролю в державному управлінні необхідно мати відповідні систему законодавства, яка регулює його організацію, та види інституції і процедур його здійснення.

З метою вивчення і поширення позитивного досвіду в контрольній практиці зарубіжних країн у 1953 р. створено неурядову організацію – Міжнародну організацію вищих контрольних органів (ІНТОСАІ), до якої входять контрольні органи 130 держав світу. Відповідно до програми діяльності цієї організації провадяться семінари, конференції, обмін стажистами. У межах ІНТОСАІ функціонує Міжнародний центр розвитку контролю, основним завданням якого є підготовка і перепідготовка контролерів.

Принципи організації та здійснення державного контролю в органах виконавчої влади зарубіжних країн закріплено у відповідних законах. Зокрема, у Словацькій Республіці ці питання регулюються у законах “Про Вище контрольне управління Словацької Республіки” та “Про державний контроль у Словацькій Республіці” [1, с. 76]; у Чеській республіці – у законах “Про державний контроль”, “Про фінансовий контроль у державному

управлінні”; у Литовській Республіці – у законах “Про державний контроль”, “Про внутрішній контроль і внутрішній аудит”.

Проаналізуємо державні інституції, що займаються питаннями здійснення контролю в органах влади в окремих пострадянських країнах.

Так, в Російській Федерації функціонує трирівнева структура федеральних органів виконавчої влади та сформовано дієва система контролю по всій вертикалі цих органів [2, с. 44–48] на чолі з Комітетом державного контролю в Російській Федерації.

У Республіці Білорусь діє Комітет державного контролю.

У прибалтійських країнах функціонують дещо інші структури з зазначених питань, а саме: Державне управління цивільної служби в Латвійській Республіці, Державний контроль в Естонії, Литовській Республіці.

Натомість, у Казахстані відсутня єдина система здійснення державного контролю в органах виконавчої влади.

Контроль в системі органів виконавчої влади країн Європейського Союзу здійснюється переважно спеціальними структурними підрозділами відповідних державних органів [3, с. 91].

Проте, у таких країнах як Франція [4, с. 72–76], Португалія, в системі органів державної влади взагалі відсутній окремий орган, який займався б виключно питаннями контролю за виконанням урядових рішень [5, с. 70–77]. Слід зазначити, що немає центрального органу з питань контролю і в Данії, де контролювати діяльність системи виконавчої влади зобов'язано уповноваженого з прав людини. У Нідерландах функцію контролю за своєчасним виконання рішень Уряду здійснює Міністерство із загальних справ.

Контроль за дотриманням виконавською владою законодавства країни, насамперед, з бюджетно-фінансових питань у Фінляндії здійснюють дві

незалежні контролюючі структури - Парламентські державні аудитори та Офіс державного аудиту.

Організацію контролю в органах виконавчої влади Румунії здійснює Національна адміністрація контролю як центральний орган виконавчої влади, що знаходиться у підпорядкуванні уряду країни.

У Сполучених Штатах Америки функцію контролю в органах виконавчої влади здійснює Головне контрольне управління Конгресу США [6, с. 75–80].

В Японії координацію контрольних функцій у адміністративній і фінансовій сферах покладено на Секретаріат Кабінету Міністрів Японії.

У Китаї питання організації державного контролю в системі органів виконавчої влади покладено на Міністерство контролю, яке його здійснює за діяльністю міністерств і відомств Державної Ради, державних службовців.

В інших країнах зазначені питання координують: Офіс адміністративних справ в Королівстві Швеція; Офіс Комісара з етичних питань в Канаді; Урядове контрольне відомство Угорщини; Вище контрольне управління в Словацькій Республіці; Верховний Державний аудит в Албанії; Головне управління державної служби в Чеській Республіці; Контрольні збори в Грецькій Республіці; Служба контролю Кіпру.

Таким чином, незважаючи на деякі спільні риси у сфері контролю в системі органів виконавчої влади країн, їх досвід і специфіка контролю є досить різними.

Наведений аналіз дає можливість поділити організацію державного контролю в системі органів виконавчої влади зарубіжних країн на держави, де:

- контролюючі органи мають статус гілки влади;
- органи контролю є вищими органами влади;
- питання державного контролю покладено на спеціальні органи;

– питання державного контролю покладено на незалежні від Центральних органів виконавчої влади підрозділи;

– питання державного контролю покладено на підрозділи з контролю при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування;

– питання державного контролю покладено на підрозділи з контролю в Міністерствах;

– існує тільки фінансовий контроль та контроль за бюджетом;

– питання контролю покладаються на державних службовців через виконання ними своїх службових обов'язків у відповідності до певних законів.

Розглянемо практику організації контролю в органах виконавчої влади окремих країн.

У зв'язку з необхідністю гармонізації законодавства в цій сфері та відповідно до вимог Європейського Союзу, Урядом Угорської Республіки прийнято Постанову про внутрішній контроль органів бюджетного забезпечення, який регулює здійснення аудиту бюджетних установ, визначає незалежний статус контролера. Зауважимо, що експерти вважають, що внутрішній контроль зможе ефективно замінити звичний ревізорський контроль.

Генеральне управління державної служби Чеської Республіки уповноважене здійснювати в органах державної влади контроль виконання службових обов'язків, відносин, які складаються між державними службовцями. Вищий контрольний комітет Чеської Республіки є незалежним від Парламенту та Уряду країни, його керівника призначає Президент держави на пропозицію Палати депутатів Парламенту. Вищий контрольний комітет здійснює контроль за використанням державного майна, виконанням доходних і видаткових статей державного бюджету, а також контроль за видатками Чеського Національного Банку на придбання майна та на його поточну діяльність.

Внутрішній контроль в Бельгії включає в себе систему заходів, які здійснюються керівними комітетами федеральних державних служб, з метою забезпечення досягнення економного використання наявних ресурсів, управління ризиками, дотримання законодавчих норм, загальної політики, відповідних програм урядової діяльності, внутрішніх процедур, попередження зловживань на службі. Голова Керівного комітету федеральної державної служби є головною посадовою особою, відповідальною за функціонування системи внутрішнього контролю. Служба внутрішнього аудиту займається аналізом ефективності системи управління, включно з управлінням персоналом, напрямків її діяльності, виявляє недоліки та формує пропозиції щодо їх усунення. Служби аудиту є незалежними структурами і процедура підбору кадрів для роботи в цій службі відбувається без участі керівництва органу виконавчої влади, в рамках якої функціонує ця структура.

Система контролю в органах виконавчої влади Австрії організована за вертикальним принципом, тобто міністр контролює діяльність усіх нижчестоящих органів. Подібна структура влади – в ділових відносинах між міністрами й керівниками земельного уряду. Такий підхід обумовлений тим, що федеральний міністр особисто відповідає перед Національною Радою за все, що діється в межах компетенції його міністерства та підпорядкованих йому офісів. Звернемо увагу на те, що відповідальність австрійських державних службовців за порушення виконавської дисципліни визначена законом “Про державну службу”, яким застосовуються такі види покарань: догана; грошовий штраф в обсязі не більше половини місячного окладу, за винятком допомоги на дітей; грошовий штраф в обсязі не більше п'яти місячних окладів, за винятком, знову ж таки, допомоги на дітей; звільнення.

У Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії контроль у системі органів виконавчої влади регламентується Кодексом про державну службу, який являє собою зібрання норм щодо прав, обов'язків та відповідальності державних службовців. У країні функціонує незалежний від

органів виконавчої влади інститут Уповноважених державної служби, які покликані забезпечити справедливі умови прийняття та просування по службі державних службовців на відкритій конкурсній основі, ревізують політику і практику працевлаштування у міністерствах та урядових агентствах.

Контроль за службовою дисципліною в системі органів виконавчої влади Канади здійснюється через вищий законодавчий орган країни, рішення якого поширюються на самих депутатів, до числа яких належать всі без винятку члени урядового Кабінету. Реалізація відповідних контрольних функцій забезпечується офісом Комісара з етичних питань, який відповідає за неухильне дотримання членами парламенту положень Кодексу поведінки парламентарів та інших актів чинного законодавства у цій сфері. Прозорість, підзвітність та відповідальність на всіх рівнях влади Канади створили передумови для високих моральних стандартів, що зумовлює відповідну поведінку державних службовців [8, с. 77-78].

Наведене вище дозволяє визначити такі ознаки інституту контролю в зарубіжних країнах. Контроль в державному управлінні є: обов'язковим елементом правової держави, гарантом верховенства права; невід'ємним елементом механізмів поділу влади, противаг і стримувань; засобом виявлення й подолання в державі міжінституційних суперечностей та неузгодженостей; механізмом захисту особи від зловживання владними повноваженнями; проявом влади народу безпосередньо та засобом забезпечення основних прав і свобод людини й громадянина.

Результати діяльності органів державного управління, місцевого самоврядування вирішальною мірою залежать від людей, керівних кадрів різних рівнів, державних службовців. А тому в управлінській діяльності особливої ваги набувають питання здійснення контролю у кадровій роботі органів управління. Виділяють два напрями такого контролю: безпосередньо за діяльністю державних службовців; за станом роботи з кадрами і кадровим резервом в органах влади нижчого рівня.

Підконтрольність органів влади народу являється невід'ємною цінністю демократичної форми організації суспільства. Досвід розвинених країн світу свідчить, що зміни законодавства через покращення ставлення до виконання службових обов'язків, підвищення свідомості та відповідальності державних службовців за виконавську дисципліну суттєво впливають на рівень виконання нормативно-правових актів.

Перспективи подальших наукових досліджень та адаптації зарубіжного досвіду здійснення контролю у сфері державного управління до умов України мають бути зосереджені на аналізі залучення громадськості до контролю за державно-управлінською діяльністю.

Список використаних джерел

1. Державний контроль в органах виконавчої влади Словаччини // Президентський контроль : інформ.-аналіт., наук.-метод. бюл. – 2004. – № 4. – С. 76–79.
2. Президентський контроль як складова частина державного контролю в Російській Федерації // Президентський контроль : інформ.-аналіт., наук.-метод. бюл. – 2003. – № 1. – С. 44–48.
3. Писаренко В. П. Державний контроль у системі органів виконавчої влади зарубіжних країн / В. П. Писаренко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 3 (21). – С. 91–96.
4. Принципи контролю у Франції // Президентський контроль : інформ.-аналіт., наук.-метод. бюл. – 2004. – № 4. – С. 72–76.
5. Європа: контроль на службі в демократії // Президентський контроль : інформ.-аналіт., наук.-метод. бюл. – 2005. – № 1. – С. 70–77.
6. США: президент, конгрес, контроль // Президентський контроль : інформ.-аналіт., наук.-метод. бюл. – 2004. – № 1. – С. 75–80.
7. Організація державного контролю у ФРН // Президентський контроль : інформ.-аналіт., наук.-метод. бюл. – 2004. – № 3. – С. 77–80.
8. Система федерального державного контролю в Канаді // Президентський контроль : інформ.-аналіт., наук.-метод. бюл. – 2004. – № 2. – С. 77–78.

Myh A. V. Foreign experience of control action in executive authority.

Control action experience in public administration of foreign countries was analyzed and features of control institute were defined.

Key words: control in public administration, executive authorities, foreign experience, control action in staff management, features of control institute.

Myh A. V. Зарубежный опыт осуществления контроля в органах исполнительной власти.

Проанализирован опыт осуществления контроля в органах исполнительной власти зарубежных стран и определены признаки института контроля.

Ключевые слова: контроль в государственном управлении, органы исполнительной власти, зарубежный опыт, осуществление контроля в кадровой работе, признаки института контроля.