

## **ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМ КОНТРОЛЮ**

*Предметом розгляду в дослідженні є організація систем контролю за кордоном (Канада, Нідерланди, Німеччина, Швеція, США). В цій статті проаналізовано зарубіжний досвід з метою удосконалення Української державної системи.*

*Предметом рассмотрения в исследовании является организация систем контроля за границей (Канада, Нидерланды, Германия, Швеция, США). В этой статье проанализирован зарубежный опыт с целью усовершенствования Украинской государственной системы.*

*Topic of the research under consideration is organization of the systems of control of abroad (Canada, Netherlands, Germany, Sweden, USA). In this article analyzes foreign experience with the purpose of improvement of the Ukrainian state system.*

Загальні трансформації систем державного контролю зарубіжних країн тісно пов'язані із змінами умов функціонування державного сектору в сучасному світі. Ці зміни обумовлені багатьма факторами - руйнуванням соціалістичної системи та перехід багатьох пострадянських країн до ринкової економіки, глобалізаційні процеси у Європі й в цілому у світі та ін. В зв'язку з цим системи контролю в державному управлінні різних країн, функції яких в основному зводились до аудиту фінансової діяльності державних органів, та, у меншій мірі, до адміністративного контролю установ, зіткнулася із новими викликами. При загальній тенденції систем державного управління до децентралізації та перерозподілу владних повноважень постали проблеми перерозподілу функцій між зовнішнім і внутрішнім контролем та виробленням у зв'язку з цим нових стандартів контрольної діяльності. Аналіз такого досвіду дуже важливий в процесі реформування державної служби України, це підтверджує і Т.І. Пахомова: "Аналізуючи процеси, що відбуваються в системах державної служби інших країн можна виділити найкращі зразки, які будуть відігравати роль еталонів при вирішенні проблеми адаптації системи державної служби України до стандартів ЄС" [1, с. 185].

*Постановка проблеми.* Дослідження зарубіжного досвіду організації систем контролю необхідне для визначення тенденцій їх розвитку з метою з'ясування можливості й доцільності його застосування та адаптації до умов здійснення контрольної діяльності в Україні.

Автором проаналізовано ряд досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, а саме, серед них особливу увагу потрібно звернути на наукові праці О.Ф. Андрійко [2], В.Д. Бакуменко [3], П.І. Надолішнього [3], Б. Гурне [4], Н.Р. Нижник [5], О.А. Машкова [5], Т.І. Пахомової [1, 6].

У праці Н.Р. Нижник та О.А. Машкова наголошується на невідповідності сучасного стану державного контролю демократичному

напрямку розвитку суспільства: "Сьогодні, по суті, ще немає загальнодержавної системи контролю, зорієнтованої на нові демократичні завдання" [5, с. 146].

Для вірного визначення необхідних елементів та пріоритетних напрямків для створення системи контролю в сфері державної служби України необхідно розуміти закономірності функціонування цього інституту як системи, розкриття яких знаходимо у Т.І. Пахомової: "Для визначення механізмів функціонування та розвитку системи державної служби необхідно розглянути закони функціонування державної служби як системного об'єкту: залежність між рівнем різноманітності суб'єкта управління і рівнем різноманітності об'єкта управління; пріоритету цілого над частиною; врахування системи потреб; синергії; самозбереження; безперервності та ритмічності в русі інформації; конкурентності кадрів тощо" [6, с. 202].

Аналізуючи зарубіжний досвід, треба відмітити, що орієнтація державного управління на оцінювання за результатами у світовій практиці викликана насамперед проблемами ефективності виконавчої влади та сфери державної служби багатьох країн. При зміні зовнішніх умов функціонування системи державної служби, необхідно розробляти шляхи для внутрішніх трансформацій даної системи, з метою приведення у відповідність результатів роботи із зміненими вхідними завданнями, що і слід виокремити як *невирішені раніше частини загальної проблеми*.

Сфера державної служби в широкому розумінні являє собою досить неоднозначне і різнопланове поняття задля приведення його до хоча б до умовної єдиної формалізації. Тому тема вироблення критеріїв та стандартів оцінювання ефективності її функціонування потребує ґрунтовного вивчення та наукового аналізу.

*Постановка завдання:* визначити напрями розвитку контролю державної сфери розвинутих країн, дослідити зарубіжний досвід функціонування системи контролю провідних держав світу та можливість адаптувати його найбільш прийнятні прогресивні досягнення до умов державної служби України.

У практиці зарубіжних країн розрізняються такі поняття як контроль менеджменту та внутрішній аудит. Контроль менеджменту є більш вузьким поняттям, часто він використовується керівниками державних органів для аналізу ефективності функціонування цих органів. Контроль менеджменту націлений на аналіз продуктивності роботи державних службовців, дотримання ними законодавства та норм у своїй поточній діяльності, як зазначається в [7]: "Важливо розглядати контроль менеджменту не як окрему систему, а як механізми контролю, котрі необхідно інтегрувати в системи, що допомагають усьому циклу планування, складання бюджету, управління, обліку та аудиту". Внутрішній аудит (або контроль) поняття більш широке, напрямками діяльності тут виступають перевірка фінансової діяльності та додержання всіх процедур звітності у діяльності державних органів.

*Виклад основного матеріалу.* Аналізуючи зарубіжні джерела інформації [8-16] перейдемо до більш детального розгляду організації державного контролю в провідних країнах світу.

**Канадська** модель державного управління характеризується сильною гілкою виконавчої влади, яка має достатньо свободи для діяльності, що надається парламентом країни.

Вищим органом, який здійснює державний контроль у країні є її законодавчий орган – парламент. Законодавчою базою сфери державного контролю в Канаді є закон про фінансове управління, в якому наведені основні стандарти з контролю менеджменту та основні види такого контролю. Деталізацію цих стандартів відповідно до програми їх застосування здійснює Рада казначейства.

До центральних державних органів, що займаються контрольною діяльністю окрім Ради казначейства відносяться також служба Генерального аудитора та комісія по державній службі. Комісія по державній службі займається переважно кадровими питаннями, пов'язаними з проходженням кар'єри державними службовцями.

Служба Генерального аудитора безпосередньо не займається розробкою систем контролю та стандартів для них, але має значний вплив на розвиток контролю в державному секторі країни. Ця інституція вивчає найкращий досвід в галузі контролю як всередині країни так і за кордоном, та виробляє рекомендації по впровадженню такого досвіду та оптимізації контрольної сфери.

Також в структурі кожного міністерства створені власні групи внутрішнього контролю, підзвітні заступнику міністра. Звіти цих груп мають статус державних документів, можуть бути надані за запитом парламенту та робляться доступними широкому загалу.

Позитивним є той факт, що стандарти, розроблені Радою казначейства не носять нав'язаного, штучного характеру для виконавців. Тут працює добре налагоджений зворотній зв'язок – проводяться відкриті семінари, обговорення з виконавчою владою удосконалення стандартів контрольної діяльності, які нерідко розробляються для здійснення спеціального контролю на замовлення окремих міністерств. Така гнучкість вносить позитивний динамізм у діяльність контрольних підрозділів, значно підвищуючи їх ефективність.

Найвищим державним органом **Нідерландів**, який здійснює контрольні функції є парламент країни. Основними законодавчими актами, на підставі яких проводиться контрольна діяльність є закон про бюджет та облік і Акт про національний добробут.

Саме законом про бюджет та облік міністерству фінансів надаються права на розробку загальних положень щодо контролю менеджменту. Періодичний зовнішній контроль здійснює Аудиторський суд Нідерландів. Результати перевірок суду ґрунтуються на результатах внутрішнього контролю, який здійснюють власні підрозділи державних органів.

У кожному міністерстві присутні ключові посади, що відповідають за функціонування системи внутрішнього контролю, розповсюдження та впровадження контрольних стандартів. До них відносяться: Генеральний секретар міністерства, директор з фінансів та бухгалтерському обліку, директор департаментської аудиторської служби. Окрім того, вище названі керівники разом з керівниками відділів міністерства створюють Комітет по аудиту.

Система зовнішнього контролю державної служби країни базується на перевірках з боку Аудиторського суду Нідерландів. Перевірки суду ґрунтуються, у першу чергу, на звітах внутрішньої аудиторської служби міністерства, що контролюється. Перевіряється правильність та достатність наведених у звітах висновків щодо стану внутрішньої контрольної системи. Результат роботи оформлюється у вигляді доповідей суду для парламенту та уряду.

Особливістю організації системи державного контролю в **Німеччині** є відсутність централізованого підходу до вироблення стандартів та методик здійснення контрольної діяльності. Кожна державна структура має за обов'язок не тільки створити власну систему контролю, а й забезпечити її комплексом норм і стандартів. Такий підхід дозволяє кожній державній установі створити досить ефективну вузькоспеціалізовану систему контролю, яка перевіряє комплекс параметрів, необхідний для успішного функціонування даної установи.

Досить великий вплив на систему державного управління Німеччини справляє Федеральний Аудиторський Суд, до функцій якого віднесено здійснення зовнішнього контролю, перевірка ефективності локальних систем контролю у державних органах, вироблення рекомендацій по їх поліпшенню та виправленню виявлених помилок. Цей орган також готує доповіді для парламенту щодо стану контрольної діяльності у країні.

Треба відмітити, що в цій країні внутрішній контроль гармонійно поєднаний із зовнішнім, доповнює його. Хоча внутрішні аудитори не зобов'язані виконувати рекомендації Федерального аудиторського суду, вони звітують цій установі про свою діяльність, і на базі таких звітів суд проводить власні перевірки. Натомість система контролю менеджменту не включається до зовнішніх перевірок. Це можна вважати слабкою стороною контрольної системи Німеччини.

Система державного управління **Швеції** цікава тим, що має нечисленний склад міністерств, функції яких розподілені між різними незалежними від центрального уряду організаціями. Уряд контролюється парламентом та несе перед ним відповідальність за ефективність діяльності контрольних структур у згаданих організаціях та застосування ними стандартів й директив уряду щодо контролю. Весь спектр питань з контролю державної сфери управління у Швеції розподілено між трьома установами: Державною аудиторською службою (RRV), Міністерством фінансів та Комітетом по звітах про виконання Державного бюджету. Згаданий комітет є частиною системи парламентського контролю й

перевіряє державні витрати. Міністерство фінансів розробляє системи контролю фінансового обігу країни та несе відповідальність за їх функціонування. Основна ж доля аудиту адміністративної діяльності випадає на Державну аудиторську службу.

Доповіді, які готує RRV за результатами перевірок, спрямовані, перш за все, організаціям, які перевіряються. Такий підхід дозволяє об'єкту контролю оперативно, без зайвого затягування, зреагувати на виявлені недоліки й застосувати надані рекомендації. Ефективність зовнішнього контролю з боку RRV зумовлена високим ступенем відкритості діяльності уряду та доступності практично всіх державних органів для перевірок.

Останнім часом відбувається доповнення звичайного напрямку перевірок – фінансової сфери новим комплексом вимог – контролем досягнення результатів та їх ефективності. До переліку особливостей діяльності RRV можна додати і той факт, що аудитори не обмежуються лише приписами за результатами перевірок, а й співпрацюють з підконтрольними організаціями у напрямку виправлення виявлених недоліків, надають консультативну допомогу. Наряду з цим скорочується об'єм необхідних для проведення перевірок ресурсів. На нашу думку, такий підхід до здійснення зовнішнього контролю дуже корисно було б застосувати й контрольним структурам в Україні.

В США не існує єдиного центрального відомства для здійснення контролю у державному секторі. Функції адміністративного і фінансового контролю розподілені між незалежними органами, які офіційно діють на підставі законодавства країни. Цим забезпечується оптимальний баланс контрольних повноважень в сфері державного управління. Два основних сегменти діяльності державної контрольної системи США складаються з президентського та парламентського контролю.

До законодавчо закріплених функцій Президента входить загальний нагляд за виконанням федеральних законів та діяльністю виконавчої гілки влади, контроль фінансової та адміністративної діяльності його адміністрації, та ін. Безпосередньо ж контрольною діяльністю у рамках президентського контролю займаються Адміністративно-бюджетне управління та служба Генерального інспектора.

Адміністративно-бюджетне управління займається підготовкою бюджету та контролює його виконання; здійснює контроль за виконанням федеральних програм; аналізує законопроекти; здійснює координацію роботи різних міністерств; готує нормативно-правові акти, що видаються Президентом, та ін. Сучасний Секретаріат Президента України має багато подібних із цією установою функцій.

Служба Генерального інспектора являє собою систему незалежних інспекторських служб, інтегрованих у державні установи для проведення фінансового та адміністративного контролю. До основних обов'язків служби входить проведення фінансових ревізій, нагляд за ходом реалізації програм і операцій установи, інформування керівника про шляхи підвищення ефективності діяльності його відомства та запобігання

зловживанням як всередині установи, так і на етапах співпраці з іншими державними й приватними структурами в ході реалізації спільних проектів, і т.п.

Парламентський контроль за діяльністю міністерств та інших органів державної влади здійснюється через різні комітети і спеціалізовані служби Конгресу США (на них безпосередньо покладено обов'язки по здійсненню контрольної-ревізійної діяльності). Основну роль відіграє Головне контрольное-фінансове управління, яке очолює затверджений сенатом Генеральний контролер США. Управління розробляє та проводить юридичну експертизу законопроектів, здійснює наглядову діяльність за витрачанням федеральних коштів, проводить фінансові інспекції, аналіз різних федеральних програм, розробку стандартів фінансової звітності, надає консультації конгресменам та ін. Результати контрольної діяльності управління оприлюднюються у вигляді доповідей для сенату, які робляться доступними громадськості.

*Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.* У статті були проаналізовані тенденції розвитку контролю державного управління розвинутих країн, досліджено досвід провідних держав світу щодо функціонування систем контролю з метою вивчення можливості інтегрування їх найбільш прогресивних досягнень у контрольну сферу державної служби України, що може бути перспективою подальших розвідок у даному напрямку.

Треба відмітити, що в державному управлінні багатьох країн намітилась чітка тенденція до переходу від контролю за додержанням достатньо формалізованих процедур діяльності державних структур до контролю ефективності виконання окремих програм та проектів в сфері державної служби.

На нашу думку, саме диференціальне використання досвіду побудови контрольних систем провідних країн світу, тобто застосування окремих досягнень до певного вектору державної служби дозволить підвищити її ефективність в цілому. Стратегічні ж напрямки розвитку контрольної діяльності повинні визначатись напрямками розвитку самої державної служби України.

*Використані джерела інформації:*

1. Пахомова Т. І. Бенчмаркінг як інструмент адаптації державної служби до стандартів ЄС / Т.І. Пахомова // Регіональна політика на сучасному етапі державотворення: проблеми децентралізації, ризики та перспективи впровадження: Матеріали щорічної загальноінститутської науково-практичної конференції. 31 жовтня 2006 року. - Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. – С. 184-186.
2. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. – 668 с.
3. Бакуменко В.Д., Надолішній П.І. Теоретичні та організаційні засади державного управління: Навчальний посібник. – К.: Міленіум, 2003. – 256 с.
4. Гурне Б. Державне управління / Пер. з франц. В. Шовкуна. – Київ: Основи. – 165 с.
5. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник / За заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.

6. Пахомова Т. І. Щодо механізмів функціонування системи державної служби у період трансформації українського суспільства / Т.І. Пахомова // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. Вип. 4 (28). – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. – С. 197-203.
7. Контроль менеджменту в сучасному державному управлінні: деякі порівняльні практики / Пер. з англ. С.Ю. Полянського. - Д.: ДФ УАДУ при Президентіві України, Вид-во “Центр економічної освіти”, 1999. – 258 с.
8. Civil society oversight will combat corruption [Електронний ресурс] // ICPS newsletter; #59, 27 March 2000. A publication of the International Center for Policy Studies - Режим доступу: <http://www.icps.kiev.ua>
9. European Governance. White paper // Communication of the European Communities. Brussels. 25 (2001) 428 final. – pp. 9 – 10.
10. European Principles for Public Administration, Sigma Papers: No. 27, Paris, OECD, 1998.
11. Handbook in Performance Auditing. Theory and Practice. // The Swedish National Audit Office - Second edition. – Stockholm, 1999.
12. Implementation of Twinning project for the MainCRO [Електронний ресурс] / Regional workshop for the European Neighbourhood policy Countries in the Black Sea Region 17-18 December 2007 - Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/ua/publication/content/672.htm>
13. John E. Tedstrom, Stephen M. Massey. Strategic Planning for Effective Government Operations [Електронний ресурс] // RAND Corporation. - Kyiv, – 2000. - Режим доступу: <http://www.icps.kiev.ua>
14. Lucey T. Quantitative Techniques: /T. Lucey. – 4 th ed. – London: DP Publications Ltd., 1992. – 531 p.
15. Public administration reform in Slovakia and other Central European countries and its implications for Ukraine [Електронний ресурс] / Miroslav Beblavi - Режим доступу: <http://www.icps.kiev.ua>
16. State Management of Transitional Societies Under Globalization. Proceedings of the International Round Table Sitting, organized by the "Ukraine - 21st Century" Foundation for Intellectual Cooperation. - К.: Ukrainian Propylaeum Publishers, 2001 - 32 pp.

*Рецензент: Нижник Н.Р., д.ю.н., професор.*

УДК 35.075:17.022.1

**Луцький О.Ю.,**  
здобувач кафедри державного управління  
філософського факультету  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

## **ІНСТИТУЦІЙНИЙ ХАРАКТЕР ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ ЇЇ ІМІДЖУ**

*Здійснено детальний аналіз існуючих концепцій державної служби та обґрунтування теоретичного підходу до розуміння державної служби як об'єкту іміджотворчої діяльності.*

*Осуществлен детальний анализ существующих концепций государственной службы и обоснование теоретического подхода к пониманию государственной службы как объекта создания имиджа.*