

**О. М. СИНКОВА**

*Олена Михайлівна Синкова, кандидат економічних наук, доцент економіко-правового факультету Донецького національного університету*

**ПІДЗВІТНІСТЬ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ:  
ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН**

Адміністративні реформи, що проводяться сьогодні в багатьох країнах світу, спрямовані на підвищення якості бюджетних послуг, підвищення ефективності державних витрат та якості діяльності і системи управління державних органів виконавчої влади. Одним з інструментів реалізації цих цілей, загальним для більшості зарубіжних країн, таких як США, Великобританія, Австралія, Нова Зеландія, Канада, Нідерланди, Швеція, Данія є розробка законодавства, що регулює питання підзвітності в органах виконавчої влади.

Метою статті є визначення напрямків правового регулювання підзвітності в органах виконавчої влади з урахуванням досвіду зарубіжних країн.

У сучасній науковій літературі підзвітність визначається як взаємовідношення, в якому одна сторона підзвітна іншій за результати роботи, виконання завдань або функцій, покладених на цю сторону. Взаємовідносини підзвітності мають на увазі наявність відповідних прав і зобов'язань уповноваженої особи щодо підзвітних осіб<sup>1</sup>.

Традиційна модель підзвітності в європейських країнах описує вертикальний ланцюг, який забезпечує систему ієрархічних взаємовідносин підзвітності між органами виконавчої влади, посадовцями, секретарями відділів і міністрів, міністрами, і Парламентом.

Створення децентралізованих установ, які вперше виникли на рубежі XIX і XX століть у країнах прецедентного права, зумовило необхідність подальшого розвитку концепції підзвітності. Децентралізовані установи у цих країнах безпосередньо не входять до системи будь-якого міністерства або іншого державного органу а є організаційно відокремлені від них. Разом з тим ці установи є підзвітними одночасно органам законодавчої влади і міністрам, а в деяких випадках і главі держави.

Дослідження проблем підзвітності показує, що в наш час у системі виконавчої влади багатьох зарубіжних країн запроваджується нова система публічного управління -New Public Management, яка обумовлює необхідність вдосконалення ієрархічних моделей підзвітності, впровадження нових форм і методів її забезпечення в органах виконавчої влади. Реформи у сфері виконавчої влади, що запроваджуються сьогодні в багатьох країнах світу, спрямовані на підвищення якості діяльності і системи управління державних органів виконавчої влади<sup>2</sup>.

**О.М.Синкова, 2009**

Одним із інструментів реалізації цих цілей, загальним для більшості зарубіжних країн, є розробка законодавства, що регулює питання підзвітності в органах виконавчої влади. Нова парадигма управління знаходить усе більше висвітлення у науковій літературі, вітчизняній та зарубіжній. Особливо багато наукових праць опубліковано останнім часом за кордоном. Це насамперед дослідження таких вчених, як Р. Мульган, Р. Барберіс та ін<sup>3</sup>.

Аналіз системи нормативних актів у зарубіжних країнах, що регулюють питання підзвітності, можна представити у вигляді наступних блоків нормативних актів, які регулюють відповідно:

- структурні реформи і структурні зв'язки в органах виконавчої влади;
- питання оцінювання результатів діяльності за допомогою показників, що характеризують ступінь їх досягнення;
- норми поведінки і підзвітність державних службовців;
- процедури публічного розкриття інформації про діяльність органів виконавчої влади та їх посадовців.

Найбільш послідовно структурні реформи були проведені в англосакських країнах (Великобританії, Австралії, Новій Зеландії). Наприклад, у Великобританії, де немає писаної конституції, діє резолюція обох палат парламенту, прийнятих у 1997 р., про те, що «міністри підзвітні парламенту за політику, рішення і дії своїх департаментів і агентств»<sup>4</sup>.

Країни романо-германської правової сім'ї йдуть шляхом менш радикальних перетворень і не змінюють основ системи публічного управління, що склалася<sup>5</sup>. Проте, всі країни шукають шляхи зниження державних витрат, поліпшення якості публічних послуг, підвищення ефективності державного управління, а для вирішення цих завдань вдосконалюють управлінські взаємозв'язки як усередині державних структур, так і між державними та недержавними структурами.

Ціла низка реформ суспільного обслуговування, проведених за недавні десятиліття, спрямовані на те, щоб зробити посадовців чуйнішими до їх клієнтів, що одержало закріплення в законодавстві. Наприклад, в Австралії Citizens' Charters передбачається аналіз думки споживачів про деякі послуги, а також еталонне тестування виконавців. Як відзначає Р. Мульган, посадовці зараз повинні бути підзвітними громадськості також, як і вищому керівництву в ієрархічній системі влади<sup>6</sup>.

У багатьох зарубіжних країнах розроблено комплекс процедур, спрямованих на підвищення результативності й ефективності державного фінансового контролю, поліпшення діяльності органів виконавчої влади та інших органів, які використовують у своїй діяльності державні ресурси, а також на збільшення прозорості діяльності виконавчих органів влади й інших бюджетотримувачів і для того, щоб мати можливість визначати персональну відповідальність за ухвалені рішення та дії в державних органах. Метою впровадження цих процедур є незалежна, ефективна і об'єктивна оцінка діяльності виконавчих органів влади та інших органів, що використовують державні кошти.

Ці процедури закріплюються на законодавчому рівні. Наприклад, у США діє Government Performance Results Act (GPRA) - федеральний закон «Про оцінку результатів діяльності державних установ» (1993 р.). Значущість цього закону в тому, що вперше сформоване завдання підвищення якості і ступеня задоволеності населення послугами, що надаються державою.

У Франції ці показники закріплюються в Budget Organization Law (LOI organique n 2001-692 du 1 aout 2001 relative aux lois de finances: LOLF). Закон зобов'язує кожне Міністерство складати Річний Виконавчий План, який встановлює за кожною програмою: завдання, які повинні бути досягнуті; показники діяльності для оцінки ефективності (Indicateur d'efficience) та їх цільові значення; показники діяльності для оцінки ефективності (Indicateur d'efficience) та їх значення<sup>8</sup>. Крім того, кожне Міністерство повинне готувати Річний Виконавчий Звіт про результати роботи, який необхідно подавати до Парламенту після закінчення фінансового року. У Повідомленні кожному Міністерству потрібно ясно вказати для кожної програми такі елементи як: ступінь виконання завдань; ступінь досягнення цільових значень показників діяльності для оцінки їх ефективності в порівнянні з їх

фактичними значеннями; ступінь досягнення цільових значень показників діяльності для ефективності в порівнянні з їх фактичними значеннями; причини відхилень тощо.

Наступний блок нормативних актів включає акти, що регулюють адміністративну етику державних службовців.

Комітет Міністрів Ради Європи у травні 2000 р. прийняв Страсбурзьку рекомендацію щодо нормування поведінки державних службовців країн-членів Ради Європи. Цей документ розкриває сутність і зміст засад їх професійної етики. Стаття 25 «Підзвітність керівництву» наголошує на обов'язку ієрархічної підзвітності в системі державної служби, яка поєднується з відповідальністю керівних і контролюючих осіб, по-перше, за виконання власних функцій відповідно до політики та цілей органу державної влади; по-друге, за дії чи помилки персоналу, якщо вони не вжили необхідних запобіжних заходів. Вона зобов'язує також цих осіб вживати конкретних заходів щодо запобігання корупції підлеглих<sup>9</sup>. Відповідальність керівника за дотримання підлеглими положень Кодексу підсилює ст. 28, яка зобов'язує його у випадку порушень вживати дисциплінарні заходи.

Так, у Великобританії однією зі складових частин Civil Service Management Code - основного нормативного акта, що регулює питання державної служби, - є Civil Service Code (Кодекс державної служби). У цьому кодексі в числі інших сформульовані основні цінності державної служби, такі, як чесність, безсторонність, підзвітність, відвертість та ін. В інших зарубіжних країнах також прийняті нормативні акти, що регламентують питання підзвітності державних службовців. Наприклад, у США - The Executive Accountability Act, в Австралії це - Public Service Act, що закріплюють цінності, якими повинні керуватися державні службовці при наданні публічних послуг і норми поведінки для державних службовців<sup>10</sup>.

Ці та інші цінності, наприклад, ефективність, відповідальність, законність, включені в законодавство про державну службу Австралії, Португалії, Чехії, Угорщини і багатьох інших країн. Подібне закріплення стандартів поведінки державних службовців у рамкових законах про державну службу дозволяє розглядати кодекси поведінки як органічну частину законодавства про державну службу і, зокрема, встановити зв'язок між стандартами поведінки і заходами дисциплінарної відповідальності, що наступав за їх порушення.

Законодавство про декларування доходів є одним із найпоширеніших способів підвищити підзвітність в органах виконавчої влади. Так, наприклад, із 29 країн - членів Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) законодавство про декларування в тому або іншому вигляді мають 17<sup>11</sup>.

Традиційно законодавство про декларування накладає на державного службовця обов'язок надавати у визначені законами органи дані про джерела і суму доходів, одержаних за певний період, а також про майно, що знаходиться в його власності. Останніми роками в закони про декларування також стали включатися норми про обов'язок державного службовця повідомляти про конфлікт інтересів, який може виникнути у процесі виконання державним службовцем посадових обов'язків.

Як показує досвід більшості країн, декларування доходів виявляється найбільш ефективним, якщо існує єдиний державний орган, який здійснює збір декларацій державних службовців, перевіряє та аналізує відомості, що подаються ними, ініціює в разі потреби процедуру розслідування діяльності державних службовців. Розслідування можуть проводитися як органами внутрішнього контролю, так і правоохоронними органами, проте важливо, щоб державний орган, до якого подаються декларації, міг на основі одержаних відомостей оперативно розпочати процедуру розслідування.

Тому в багатьох країнах закони про декларування розповсюджуються не на всіх державних службовців. Найчастіше докладні декларації зобов'язані подавати тільки державні службовці вищих рівнів, оскільки саме вони відповідають за ухвалення найважливіших для країни рішень і рівень оплати їх праці значно вищий, ніж у службовців нижчих рівнів, до певної міри компенсує незручності, пов'язані з декларуванням. Для прикладу: серед

29 країн - членів ОЕСР лише у 5 (Австралії, Греції, Мексиці, Туреччині і Польщі) обов'язок декларувати дохід, майно й надавати інші відомості розповсюджується на всіх державних службовців. В інших країнах детальні декларації зобов'язані подавати парламентарії (Великобританія, Італія, Японія, Нова Зеландія і т. д.), міністри (Великобританія, Іспанія), глави виконавчої влади, наприклад, президент і віце-президент (США). Також декларування є обов'язковим для вищих посадовців суб'єктів федерації (наприклад, у Франції).

В інших країнах (Австралії, Канаді, Мексиці, Чехії) декларована державними службовцями інформація є суворо конфіденційною. Декларації зберігаються в органах, що відповідають за їх збір, і не публікуються у відкритих джерелах. Доступ до декларацій мають тільки уповноважені законом державні органи й посадовці.

В інших країнах (найяскравішим прикладом тут є Португалія) відомості, що містяться в деклараціях чиновників, навпаки, загальнодоступні. Ці відомості публікуються в спеціальних офіційних документах - бюлетенях (Італія), реєстрах (Ірландія), - доступ до яких з тими або іншими обмовками має найширше коло громадян.

У США, Франції, Великобританії застосовується «змішаний» підхід до публікації декларацій. У цих країнах повністю відкритою є інформація, що надається державними службовцями вищих рівнів, тоді як відомості, що представляються іншими державними службовцями, визнаються конфіденційними. Так, з декларацією президента США може ознайомитися будь-який громадянин, тоді як, наприклад, декларації молодших державних службовців, зайнятих у сфері державного замовлення, доступні тільки спеціальним контрольним органам.

Особливу групу нормативних актів, що регулюють питання підзвітності, складає законодавство про свободу інформації. Наприклад, в Австралії це Freedom of Information (FOI), який створює канали для розкриття інформації посадовцями про результати своїх дій.

Для розкриття інформації органи виконавчої влади використовують веб-сайти. Наприклад, з метою підвищення підзвітності Департамент транспорту, муніципалітету і областей (Department for Transport, Local Government and the Regions - DTLR) у Франції щорічно розробляє і представляє на офіційному сайті звіт по індикаторах кодексу кращої практики (Best Value Performance Indicators).

У Великобританії органи виконавчої влади розміщують на офіційних сайтах показники оцінки результативності реалізованих програм. Наприклад, Department of Health наводить дані National Standards, Local Action: Health and Social Care Standards and Planning Framework 2005/06-2007/08. Ці дані є доступними для будь-якого користувача. Зміст закону про інформацію, безумовно, залежить від специфіки державного управління конкретної країни. Можна виділити ряд істотних моментів, без урахування яких закон про свободу інформації не буде ефективним<sup>12</sup>. Вони стосуються видів інформації, які повинні надавати громадянам державні органи, і джерела, в яких вона міститься. Західні дослідники особливо підкреслюють важливість публікації інформації стосовно структури, функцій і повноважень державних органів. При цьому громадянам повинна бути забезпечена можливість одержувати не тільки необхідну інформацію, але й копії офіційних документів, наприклад, внутрішніх інструкцій державних органів, а також порядок і терміни надання інформації: платня, що стягується за надання інформації або тиражування документів; форма відмови надати інформацію (як правило, письмова з вказівкою встановлених законом причин відмови); вичерпний перелік причин, з яких державний орган має право не надавати інформацію громадянину; процедура оскарження громадянами відносно дій державних органів по реалізації права на доступ до інформації (орган, до якого подається скарга, форма скарги, терміни її подачі і розгляду та ін.); процедури звітності державних органів про запити, що надійшли, та хід їх виконання. Так, у США державні органи виконавчої влади зобов'язані подавати генеральному прокурору (Attorney General) докладні звіти про кількість запитів, що надійшли, кількість не виконаних запитів, причини їх невиконання тощо. Ці звіти є також доступними широкій громадськості.

Сьогодні однією з умов, що визначають прискорення економічного розвитку України, є вдосконалення організації діяльності органів виконавчої влади. У зв'язку з цим актуальним є вивчення зарубіжного досвіду правового забезпечення підзвітності в органах виконавчої влади.

Орієнтація органів виконавчої влади на необхідність переходу до системи управління, орієнтованої на результат, передбачає розробку, вдосконалення і закріплення системи індикаторів оцінки якості послуг, їх перевірки і розробки рекомендацій для підзвітних відомств.

<sup>1</sup> Gray A. «Management, Accountability and Public Sector Reform», in: Boyle, Richard and McNamara, Tony (eds.) // *Governance and Accountability - Power and Responsibility in the Public Service*, Institute of Public Administration: Dublin. 1998. - P. 5.

<sup>2</sup> Barberis, P. The new public management and a new accountability// *Public Administration*. - 1998. - №76.-P. 451-470.

<sup>3</sup> Aucoin, P. and Heintzman, R. The dialectics of accountability for performance in public management reform // *International Review of Administrative Sciences*. - 2000. - 66. - P. 45-55; Wayne C. Public accountability: Effectiveness, equity, ethics // *Australian Journal of Public Administration*. 2004. - Volume 63(4). - P. 59-67; Barber E. The evolution of CFSP institutions: where does democratic accountability stand? // *The International Spectator*. 2004. - P. 47-60.

<sup>4</sup> Гоці С. Урядування в об'єднаній Європі. - Київ: Видавництво «К.І.З», 2003. - 285 с

<sup>5</sup> OECD, 2005. National strategies for sustainable development: Good practices in OECD countries. Report presented at the OECD Annual Meeting of Sustainable Development Experts, Paris 3<sup>rd</sup> October. SG/SD(2005)6, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

<sup>6</sup> Comparing accountability in the public and private sectors // *Australian Journal of Public Administration*. - 2000. - № 59(1). - P. 87-97.

<sup>7</sup> Effectively Implementing the Government Performance and Results Act (Other Written Prod., 06/01/96, GAO/GGD-96-118).

<sup>8</sup> Budget Organization Law LOLF// [www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/](http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/)

<sup>9</sup> Рудакевич М.І. Етика державно! служби (зарубіжний досвід). - К.: Ультра, 2002. - 109 с.

<sup>10</sup> The Executive Accountability Act of 2009// *Washington Watch* - HR 743. Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch (U. S. Code of Federal Regulations, Title 5, Chapter XVI.

<sup>11</sup> Anti-Corruption Toolkit / UNDCP. - S. 1., 2001. - P. 185. - (Global Programme Against Corruption).

<sup>12</sup> Bayne P. The objects of the Freedom of Information (FOI) Acts and their interpretation // *Australian Journal of Administrative Law*. - 1995. - №2. - P. 114.

Отримано 5.02.2009

### Резюме

Исследуются особенности правового регулирования подотчетности в зарубежных странах. Особое внимание уделено правовому регулированию взаимосвязей подотчетности при переходе на децентрализованное управление, нормам поведения и подотчетности государственных служащих; регулированию процедур публичного раскрытия информации о деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц.

### Summary

Legal regulation of accountability in foreign countries is investigated. Much attention done to legal regulation of accountability relations in decentralization management; to legal norms and accountability of government officials; to regulation of procedures of public accountability of state bodies and government officials.