

що важливим аспектом функціонування системи державного фінансового контролю є питання відносно суб'єктів, які його здійснюють. Як безперечно правильно зазначає у своєму дисертаційному дослідженні Л. Савченко, «Важливе місце в ефективності роботи органів фінансового контролю відводиться людським ресурсам, оскільки якість контролю залежить від моральних, ділових якостей, кваліфікації осіб, що його здійснюють, їх об'єктивності» [1]. При цьому основну увагу ми б хотіли зосередити саме на професійному рівні та компетентності суб'єктів, які здійснюють державний фінансовий контроль.

Мова в цьому контексті йде про професійний рівень і компетенцію державних службовців як основних суб'єктів, які виконують державний фінансовий контроль. У наукових дослідженнях неодноразово зверталася увага на те, що охоплення категорією «державний службовець» працівників органів, які здійснюють державний фінансовий контроль, не відбиває специфіки діяльності цих працівників. Так, зокрема відповідно до ч. 1 ст. 39 Закону України «Про Рахункову палату» від 11 липня 1996 року на посадових осіб Рахункової палати поширюється дія Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року, вони є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження [3; 4]. Певні вимоги відносно осіб, які мають займатися державним фінансовим контролем, містяться в нині нечинному Законі України «Про державну податкову службу в Україні»

від 5 лютого 1998 року, зокрема у ст. 15 цього Закону [5].

Нині чинні нормативно-правові акти в цій сфері звертають увагу переважно на питання закріплення прав та обов'язків працівників органів, які здійснюють державний фінансовий контроль, регулювання питання їхньої відповідальності тощо. Разом із тим недостатньо уваги приділяється питанню про ті вимоги, професійні навички та знання, яким мають відповідати відповідні державні службовці. При цьому на законодавчому рівні було сформульовано загальне правило, відповідно до якого загальні права, обов'язки та обмеження для всіх державних службовців, незалежно від особливостей органів державної влади, де вони працюють, установлюються в Законі України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року. Якщо ж існують певні додаткові вимоги, які можуть установлюватися на законодавчому рівні для певних державних службовців, ураховуючи специфіку діяльності певного органу державної влади, то вони встановлюються на рівні спеціальних законів. Таким чином, відповідно до аналізу норм чинного законодавства можна дійти висновку, що воно фактично розглядає працівників органів, які здійснюють державний фінансовий контроль, як державних службовців. Виходячи з цього, вирішення проблеми низького рівня професійних навичок і кваліфікації працівників органів, які здійснюють державний фінансовий контроль, на сьогодні можливе лише шляхом реформування системи державної служби в Україні в цілому.

Варто звернути увагу на те, що сама проблема низького рівня професійних навичок державних службовців, недостатнього кваліфікованого кадрового забезпечення державної служби, її надмірна заполітизованість були виявлені давно. Ця проблематика, безперечно, знаходить своє віддзеркалення в діяльності органів, які здійснюють державний фінансовий контроль. Безперечно, було зроблено певні кроки, спрямовані на позитивні зміни в системі державної служби в Україні, приведення її до рівня світових стандартів. Центральними офіційними документами, спрямованими на кардинальні зміни в системі державної служби України, стали Указ Президента України «Про підвищення ефективності системи державної служби» від 11 лютого 2000 року та Стратегія реформування державної служби в Україні, затверджена Указом президента України від 14 квітня 2000 року [6; 7].

Стратегія закріпила основні ідеї широкомасштабної адміністративної реформи, яка мала сприяти вдосконаленню кадрового потенціалу, створенню оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становленню професійної та політично нейтральної й авторитетної державної служби в Україні. Ключовими ідеями Стратегії стали такі: 1) удосконалення класифікації посад державних службовців, що зокрема передбачало те, що в побудові системи сучасної державної служби основними орієнтирами мали стати визначення функцій органів державної влади і посадових осіб, створення оптимальної структури управління

та розмежування повноважень кожного органу.

Таким чином, на підставі класифікації посад в органах державної влади за змістом і характером діяльності, способами призначення та надання передбачалося введення таких видів посад: політичні, адміністративні, патронатні; 2) передбачалося закріплення низки заходів, спрямованих на забезпечення конкурсності, об'єктивності, прозорості і гласності під час прийняття на державну службу та просування по службі; 3) мав бути здійснений комплекс заходів, спрямованих на вдосконалення адміністративної культури державних службовців, посилення суспільної довіри до них; 4) потрібно було здійснити комплекс заходів, спрямованих на посилення відповідальності за неналежне виконання службових обов'язків і неналежну роботу щодо запобігання проявам корупції.

На особливу увагу заслуговує реалізація ідеї професійного навчання державних службовців та кадрового резерву, оскільки це є чи не єдиним чинником, який впливає на підвищення професійного рівня державних службовців. Передбачалося вдосконалення загальнодержавної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. В основу реформування професійного навчання кадрів мали бути покладені зміщення акцентів у бік підготовки національної управлінської еліти.

При цьому у процесі професійного навчання державних службовців особлива увага приділялася їх підготовці до управлінської діяльності,

прийняття рішень, стратегічного менеджменту тощо. Основними напрямками реалізації цієї ідеї стали такі: 1) забезпечення випереджального характеру навчання з урахуванням перспектив розвитку держави, удосконалення завдань і функцій її органів; 2) запровадження цільової спрямованості навчання на основі дотримання державних освітніх стандартів, гнучкості застосування всіх видів, форм і методів навчання, досягнення інтенсифікації та оптимізації навчального процесу; 3) удосконалення підготовки та підвищення кваліфікації кадрового резерву та новопризначених державних службовців; 4) розширення підготовки та перепідготовки державних службовців за спеціальністю «Державна служба» та за спеціалізаціями з економіки, права, а також соціальної, гуманітарної та кадрової політики; 5) оптимізація мережі навчальних закладів різних форм власності, які здійснюють підготовку спеціалістів для державної служби; 6) запровадження дистанційного навчання, що дасть можливість розширити коло державних службовців, які професійно підвищують кваліфікацію без відриву від роботи; 7) забезпечення єдиного навчально-методичного управління та координація практичної діяльності всіх структурних елементів системи. При цьому в заключних положеннях цієї Стратегії передбачалося, що вона розрахована на 2000–2004 роки.

Прошло майже 15 років з моменту прийняття цієї Стратегії, а проблеми, пов'язані з низьким професійним рівнем і компетенцією державних службовців та працівників

органів, які здійснюють державний фінансовий контроль зокрема, залишилися. На наш погляд, така ситуація пов'язана з низкою недоліків, властивих не тільки органам, які здійснюють державний фінансовий контроль, але й системі державної служби в Україні в цілому. Так, слушною є наукова позиція І. Коржа щодо того, що в Україні залишається тенденція залежності вступу на державну службу громадян і просування більшою мірою на підставі особистого ставлення до них керівників державних органів, а не залежно від їхнього професійного рівня та ділових якостей [8]. При цьому глибоко вкоренилася практика, згідно з якою зміна керівництва державних органів автоматично призводить до значних кадрових змін у відповідних органах державної влади, невиправданого звільнення значної кількості кваліфікованих державних службовців та заміни їх низько кваліфікованими кадрами або такими, які не мають значного практичного досвіду у відповідній сфері.

Безперечно, така практика завдає значної шкоди як відповідному державному органу, так і авторитету державної служби України в цілому. Крім того ця шкідлива практика знайшла своє продовження та поглиблення на території анексованої АРК, коли фактично кваліфікованих державних службовців безпідставно звільняють з органів державної влади. Зрозуміло, що подолання цієї проблеми вимагає запровадження принципово нових критеріїв оцінювання діяльності державних службовців. При цьому саме такі показники мають братися до уваги під час вирішення питань про

просування по службі, про зайняття ключових посад в органах державної влади України. Саме досвід, високий професіоналізм і компетенція державних службовців є тими чинниками, які позитивно впливають на діяльність органів державної влади, сприяють підвищенню рівня довіри до них з боку громадян України.

Іншою болючою проблемою системи державної служби в Україні є питання про оплату праці державних службовців. При цьому варто відзначити, що в розвинених країнах рівень професіоналізму державних службовців прямо впливає на рівень оплати їхньої праці. Тобто по суті високий професіоналізм забезпечується адекватною винагородою з боку роботодавця, яким у цьому разі є держава в особі органів державної влади. Звичайно, у світовій практиці відомі випадки, коли професіонали високого рівня працюють за символічну заробітну плату. Проте це виняток, а не правило. Що ж стосується України, то на підставі даних окремих досліджень цієї проблематики можна зробити висновок, що проблема оплати праці державних службовців є невирішеною та актуальною. Сьогодні існує недостатньо диференційований характер заробітної плати державних службовців, низький рівень базової заробітної плати та специфічна природа надбавок і преміювання, які встановлюються державним службовцям, як правило, на розсуд керівництва. Усі ці чинники негативно впливають на державну службу в Україні, а по суті фактично підривають основи її незалежності.

Окремо хотілося б зупинитися на проблематиці, пов'язаній із принципами, які лежать в основі функціонування системи державної служби в Україні. Безперечно, вони є основоположними принципами функціонування органів, які здійснюють державний фінансовий контроль. Мова йде про такі ідеї, як: служіння народу України, демократизм і законність, гуманізм і соціальна справедливість, пріоритет прав людини і громадянина, професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі тощо. Ці та багато інших ідей закріплені у ст. 3 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року [4]. Зрозуміло, що ці принципи мають бути не лише ідеями, записаними на папері, але й мають наповнитися реальним змістом насамперед у практичній діяльності державних службовців.

При цьому варто звернути увагу на те, що ці принципи взаємопов'язані та виконують взаємодоповнюючу функцію. Так, реалізація принципу професіоналізму неможлива без паралельної реалізації ідей ініціативності, відданості справі, постійного самовдосконалення та розвитку державного службовця. Це передбачає також, що кожен державний службовець має досконало знати свої права та обов'язки, глибоко володіти службовим процесом. Цей процес має бути максимально спрощеним, логічним, лаконічним і послідовним. Звичайно, такого результату можна досягнути лише за допомогою поглибленого оволодіння своєю професією, постійного підвищення професійного рівня, поглибленого аналізу

вітчизняного та зарубіжного досвіду в цій сфері. Як справедливо зазначають дослідники, знання та уміння – це свого роду знаряддя працівника-професіонала [9].

Безперечно, професіоналізм тісно пов'язаний з ініціативністю державного службовця. Державний службовець, бачачи певні недоліки в діяльності підрозділу або державного органу, в якому він працює, має активно, свідомо брати участь в їх подоланні. З цієї метою він має постійно здійснювати пошук потрібної інформації, самостійно виявляти та визначати шляхи подолання цих недоліків тощо. На жаль, на практиці досить нечасто зустрічається саме таке ставлення державних службовців до своєї професійної діяльності. Більшість державних службовців у кращому разі належним чином виконують покладені на них чинним законодавством України обов'язки. При цьому, як правило, про жодні ініціативи щодо вдосконалення діяльності державних органів з боку таких державних службовців мова не йде.

Іншою важливою складовою державної служби, на наш погляд, є компетентність державних службовців. За своєю сутністю компетентність знаходить свого віддзеркалення в певних об'єктивних показниках діяльності державних службовців, які передусім характеризують рівень їх проєкційних знань, обізнаність у сфері діяльності відповідного державного органу, наявність у них здібностей до швидкого та ефективного застосування професійних знань з метою вирішення поставлених завдань.

Один із засновників концепції компетентності Р. Бондис вказував на компетентність як основну характеристику особи, що лежить в основі ефективного або належного виконання роботи людиною [10]. По суті, мова в цьому випадку може йти як про мотивацію особи, її навички, певні характерні риси особистості людини (наприклад, відповідальне ставлення до роботи, прагнення до професійного зростання та поглиблення професійних знань), так і про наявність чи відсутність у людини чіткої позиції щодо своєї ролі в житті суспільства та користі від тієї роботи, яку вона виконує в межах покладених на неї службових обов'язків.

При тому всі ці чинники утворюють чітку ієрархічну будову у структурі особистості. Так, мотивація та певні характерні риси особистості людини містяться на підсвідомому рівні, образ «Я» та соціальна роль – на свідомому, а навички та професійні знання – на рівні поведінки. Усе це дає нам певне загальне, але таке необхідне уявлення про надзвичайно складну природу компетентності як невід'ємної характеристики державного службовця в сучасній Україні. Звідси випливає висновок, що державними службовцями в сучасних умовах можуть бути не будь-які особи, а лише ті з них, які володіють певною сукупністю особистих якостей і професійних знань. Якщо говорити про особисті якості, то тут мова йде передусім про вольові риси людини, її цілеспрямованість, увагу до деталей, уміння аналізувати практичні проблеми з різних боків, уміння визначати нові способи використання

наявних ресурсів. Безперечно, усе це має поєднуватися з відповідальністю особи за виконання покладених на неї обов'язків, прагненням бути чесним і справедливим, приймати не лише законні, але й справедливі рішення. Безперечно, усі ці та інші особистісні якості, якими має бути наділений державний службовець, мають поєднуватися з належним рівнем професіоналізму та компетентності.

Таким чином, поєднання високого рівня професіоналізму і компетентності та багатьох інших чинників, які впливають на становлення та розвиток професійного рівня державних службовців, можуть призвести до позитивних змін як у сфері державної служби в Україні, так і у сфері державного фінансового контролю, оскільки саме державні службовці є основними суб'єктами, які здійснюють цей вид контролю. Крім того ми переконані в потребі не лише виявлення проблем у сфері державної служби в Україні, але й здійснення реальних кроків для вирішення таких проблем. Саме тому, на наш погляд, слід ще раз повернутися до реалізації ідей, закріплених у Стратегії реформування державної служби в Україні.

Більшість з ідей, закріплених у Стратегії, є актуальними й сьогодні. При цьому важливим є те, що зазначені ідеї мають реалізовуватися з урахуванням реальних потреб українського суспільства та держави, а також найповніше враховувати позитивний світовий досвід у сфері побудови та функціонування системи державної служби. У результаті аналізу та адаптації цих ідей до реалій України могла б бути створена нова Страте-

гія реформування державної служби в Україні або аналогічний за змістом офіційний документ, який би зміг закріпити основні засади подальшого реформування. Безперечно, належним чином розроблені та апробовані на практиці механізми вдосконалення системи державної служби в Україні змогли б подолати наявні недоліки в цій системі та підняти її на якісно новий рівень.

Таким чином, підсумовуючи все вищезазначене можна зробити такі висновки:

1. Система державного фінансового контролю в Україні все ще проходить стадію свого формування та становлення. Причинами відсутності в нашій країні ефективної системи державного фінансового контролю світового рівня є її незбалансованість у частині розмежування повноважень суб'єктів, які здійснюють державний фінансовий контроль, надмірна бюрократизація процедури здійснення цього контролю, вади системи національного законодавства України, корупція, відсутність у вітчизняній науці єдиного розуміння сутності державного фінансового контролю, його концепції, комплексного підходу до вивчення і вирішення тих чи інших питань такого контролю тощо.

2. Одним з основних чинників, які впливають на ефективність системи державного фінансового контролю, є високий професійний рівень і компетентність державних службовців, які в межах покладених на них чинним законодавством України обов'язків здійснюють цей вид фінансового контролю. Саме від професіоналізму, рівня компетенції працівників, орга-

нів, які здійснюють державний фінансовий контроль, залежить його ефективність, якість, результативність і швидкість проведення.

3. На підставі аналізу норм чинного законодавства України можна дійти висновку, що воно фактично розглядає працівників органів, які здійснюють державний фінансовий контроль, як державних службовців. Виходячи з цього, вирішення проблеми низького рівня професійних навичок і кваліфікації працівників органів, які здійснюють державний фінансовий контроль, на сьогодні можлива лише шляхом реформування системи державної служби в Україні в цілому.

4. В Україні давно було виявлено проблему низького професійного рівня та компетентності державних службовців і зокрема працівників, органів, які здійснюють державний фінансовий контроль. З метою подолання цієї та інших проблем, пов'язаних із державною службою в Україні, було прийнято низку важливих за своїм змістом офіційних документів, основним з яких є Стратегія реформування державної служби в Україні.

5. Прошло майже 15 років з моменту прийняття цієї Стратегії, а проблеми, пов'язані з низьким професійним рівнем і компетенцією державних службовців, досі існують. Саме тому, на наш погляд, слід ще раз повернутися до реалізації ідей, закріплених у ній. При цьому ці ідеї мають коригуватися з урахуванням реальних потреб українського суспільства та держави, а також найповніше враховувати позитивний світовий досвід у сфері побудови та

функціонування системи державної служби.

6. У результаті аналізу та адаптації цих ідей до реалій України могла б бути створена нова Стратегія реформування державної служби в Україні або аналогічний за змістом офіційний документ, який би зміг закріпити основні засади подальшого реформування державної служби в Україні. Безперечно, належним чином розроблені та апробовані на практиці механізми вдосконалення системи державної служби в Україні змогли б подолати наявні дефекти в цій системі та підняти її на якісно новий рівень.

#### **Список використаних джерел:**

1. Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : дис. ... док-ра. юрид. наук / Савченко Леся Анатоліївна. – Ірпінь, 2003.
2. Андреев В. Д. Использование экономического анализа в ревизионной работе / Андреев В. Д. – М.: МКИ, 1985. – 67 с.; Державний фінансовий контроль / Аналіз групи економічного та фінансового законодавства Українсько-Європейського консультативного центру з питань законодавства. – К.: Видання UEPLAC, 2001. – Квітень. – 15 с.
3. Про Рахункову палату: Закон України від 11 липня 1996 р. № 315/96 ВР // Голос України. – 29.10.1996. – № 204.
4. Про державну службу: Закон України від 16. 12. 1993 р. № 3723-XII // Голос України. – 05. 01. 1994.
5. Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 5 лютого 1998 р. № 83/98-ВР // Голос України. – 14.02.1998.
6. Про підвищення ефективності системи державної служби: Указ Президента України № 208 від 11 лютого 2000 р. // Урядовий кур'єр. – 15.02.2000.

7. Про стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України № 599 від 14 квітня 2000 р. // Урядовий кур'єр. – 19. 04. 2000.

8. Корж І. Ф. Професіоналізм і компетентність – основні критерії оцінки діяльності державних службовців / Корж І. Ф. // Держава і право. – 2008. – № 42. – С. 277.

9. Нижник Н. Деякі аспекти адміністративної реформи в Україні: стан та перспективи. Програма «Україна – 2010». Консолідація українського суспільства: реалії, перспективи : наук.-метод. посібник / Нижник Н. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. – 200 с.

10. Государственная служба (комплексный подход). – М.: Дело, 1999. – 440 с.

**Gubanova T. O. Профессионализм и компетентность государственных служащих как предпосылка эффективности государственного финансового контроля.**

*Статья посвящена исследованию профессионализма и компетентности как основных, неотъемлемых требований, которым должны соответствовать государственные служащие в Украине как субъекты, осуществляющие государственный финансовый контроль.*

**Ключевые слова:** государственная служба в Украине, государственный финансовый контроль, требования к государственным служащим, дальнейшее реформирование системы государственной службы.

**Gubanova T. A. Professionalism and competence of civil servants as a precondition for the effectiveness of public financial control.**

*The article investigates the professionalism and competence as the main, essential requirements to be met by government officials in Ukraine, as subjects who exercise state financial control.*

**Key words:** public service in Ukraine, state financial control, requirements for civil servants, further reformation of civil service.

*Стаття надійшла до редакції 01.09.2014*