

УДК 35.072.2(477):65.018

Г. В. Маматова,
доцент, кандидат економічних наук, доцент кафедри менеджменту
та управління проектами, ДРІДУ НАДУ при Президентіві України

КОНЦЕПТУАЛЬНА МОДЕЛЬ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЯК ПУБЛІЧНОЇ ПОСЛУГИ

Запропоновано концептуальну модель механізму реалізації функції державного контролю як публічної послуги. Визначені керуючі та ресурсні входи процесної моделі цього механізму, що формуються шляхом поетапного вирішення наукових та прикладних завдань на методологічному, методовизначальному та методичному (інструментальному) рівнях в умовах змін підходів до управління й регулювання діяльності органів державного контролю та формування нової проектно- та клієнт-орієнтованої організаційної культури.

The conceptual model of the state control function realization as a public service was suggested. The direct and resource inputs of this mechanism process-model, which are formed on methodological, methodical and procedural (instrumental) levels in conditions of the management approaches' changes in the state control bodies (agencies) and the new project- and client-oriented organizational culture formation, were defined.

Ключові слова: державний контроль, механізм, орган державного контролю, процесна модель, публічна послуга.

Key words: mechanism, process model, public service, state control, state control body (agency).

ВСТУП

Протягом 2001—2009 рр. автором проводилось наукове дослідження за темою "Теоретико-методологічні засади реалізації функції державного контролю як публічної послуги". Об'єктом дослідження визначені процеси реалізації функції державного контролю в Україні в умовах реалізації національної стратегії інноваційного розвитку на шляху до євроінтеграції. Гіпотеза дослідження базується на припущенні, що переорієнтація діяльності органів державного контролю з зовнішніх репресивних впливів на об'єкти контролю на діяльність з надання публічних послуг неявно визначеному споживачеві на засадах сучасних моделей якості надасть можливість усунути гіпертрофованість функції державного контролю в Україні та суттєво прискорить процеси адаптації до стандартів Європейського Союзу як складової євроінтеграційних процесів.

Особливості реалізації контрольно-наглядової діяльності держави досліджувались у працях Д. Андрєєва, О. Андрійко, О. Баклана, В. Бакуменка, В. Гаращука, М. Климишина, Н. Нижник, О. Сушинського, В. Шостака, І. Якушика та інших вчених. Зокрема, у роботах О. Сушинського зроблено наголос на визначній ролі контролю у адаптації або виборі програм і моделей подальшого розвитку, а також тому, що здійснення контролю з цих позицій спрямовує управління до суспільного прогресу, у чому і виявляється його "творча місія".

У працях Р. Бранда, М. Вінтар, В. Долечека, Г. Канджи, С. Коена, Т. Конті, В. Лапідуса, А. Ліпенцева, Д. Лесечко, В. Лобанова, Е. Льюфлер, В. Маслова, О. Оболенського, П. Прокопа, Дж. Роуз, С. Серьогіна, В. Сороко, Р. Стоуна, К. Хаксевера, І. Хожило, О. Чемериса, О. Черниш розглянуті проблеми поліпшення якості надання публічних послуг, зокрема у роботах П. Калити, Т. Калити, М. Лахижи, Т. Мотренка, О. Никитюка, В. Новикова, Т. Пахомової, В. Полтавець, Ю. Шарова поставлені питання щодо необхідності розробки на базі кращих світових досягнень вітчизняних підходів до управління на основі якості в організаціях, що надають публічні послуги в Україні.

У роботах [1—4] автором сформовано комплекс базових концептуальних та науково-теоретичних засад, який створює методологічне підґрунтя для переорієнтації діяль-

ності вітчизняних органів державного контролю та нагляду з традиційного "управління на основі зовнішнього репресивного контролю" на "управління на основі якості".

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Виходячи з зазначеного вище, метою статті є побудова концептуальної моделі механізму реалізації функції державного контролю як публічної послуги, зокрема вирішення таких завдань:

1. Схарактеризувати загальний підхід щодо побудови зазначеної концептуальної моделі та розробити відповідну графічну модель.

2. Визначити керуючі та ресурсні входи процесної моделі механізму реалізації функції державного контролю як публічної послуги шляхом поетапного вирішення наукових та прикладних завдань на методологічному, методовизначальному та методичному (інструментальному) рівнях розгляду діяльності.

РЕЗУЛЬТАТИ

Концептуальну схему дослідження побудовано за допомогою методу поетапного розгляду діяльності з позицій методологічного, методовизначального та методичного (інструментального) рівнів, який ґрунтується на пірамідальній моделі 3М ("методологія", "метод", "методика") (рис. 1) [5].

У лівій частині концептуальної схеми дослідження визначені чотири кроки, які дозволили сформулювати мету, завдання та гіпотезу дослідження.

Крок 1. Дослідження існуючих механізмів реалізації функції державного контролю. Застосування автором загальнометодологічного підходу щодо визначення вектора руху України в контексті глобалізаційних та євроінтеграційних процесів надає підстави стверджувати, що для нашої країни необхідний розвиток шляхом "випереджувальної інноваційності, заснованої на знаннях" [6]. Тільки таким чином уможливується перехід з групи країн, що рухаються за рахунок продуктивності ("efficiency driven"), до групи країн, що рухаються за рахунок інновацій ("innovation driven") (за класифікацією Всесвітнього економічного форуму (ВЕФ)) [7].

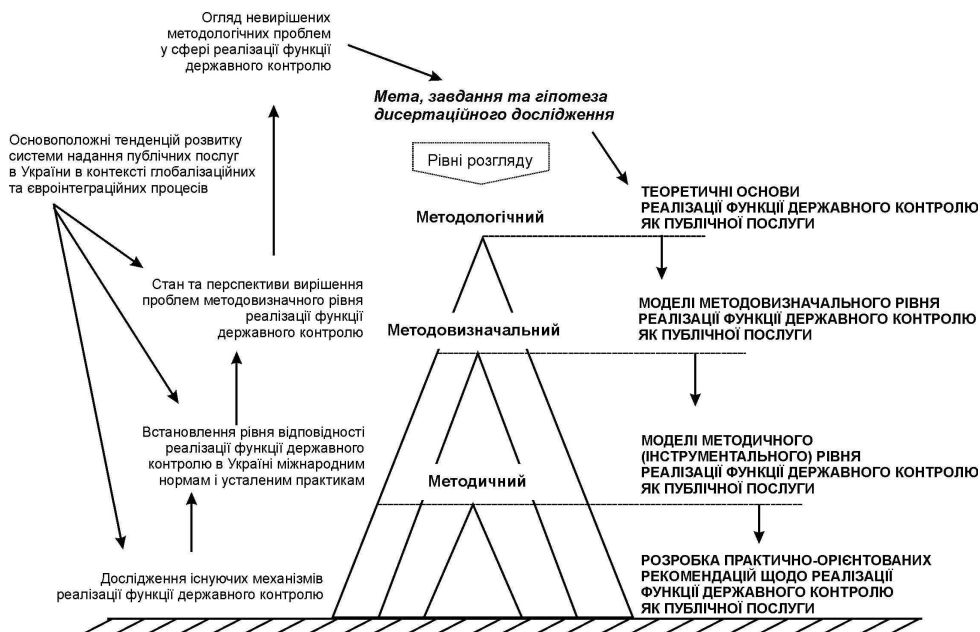


Рис. 1. Концептуальна схема дослідження

У результаті комплексного аналізу основоположних тенденцій розвитку системи надання публічних послуг в Україні в контексті глобалізаційних та євроінтеграційних процесів визначено, що однією з головних причин, яка гальмує в Україні процеси адаптації до міжнародних норм та усталених практик, є те, що при реалізації функції державного контролю зберігаються традиційні підходи — панує "методологія управління на основі зовнішнього репресивного контролю". Це дозволило довести, що для того, щоб в означений термін увійшов до міжнародних інтеграційних об'єднань, першочерговими повинні бути зміни реалізації саме такої функції державного управління, як державний контроль [1; 4; 6].

Крок 2. Встановлення рівня відповідності реалізації функції державного контролю в Україні міжнародним нормам і усталеним практикам. Світові тенденції забезпечення якості контрольної діяльності держави — це гармонізація інтересів усіх зацікавлених сторін, гуманізація, застосування ризик-орієнтованого підходу, перехід до застосування механізмів самоцінювання, самокоригування, самовдосконалення [10—11].

Вітчизняні органи державного контролю, навпаки, щорічно піддають перевіркам близько 95 % усіх підприємств. Режим перевірок в Україні є одним із найжорсткіших, навіть серед країн СНД [8]. Хоча перевірками охоплено у кілька разів більше підприємств, ніж у розвинутих країнах, їх ефективність в Україні значно нижча. За відсутності сфокусованого підходу до об'єктів перевірок органи державного контролю досить часто перевіряють не там, де існує реальна загроза для суспільства і довкілля або високий ризик порушень, а там, де "ще не перевіряли" [9]. Для української системи державного контролю також характерна висока частота перевірок. Значну розбіжність із міжнародною практикою становить те, що охоплення перевірок вище у секторах, які не являють собою істотної небезпеки для суспільства або довкілля (громадське харчування, сфера послуг, торгівля) [9]. Лише десять з близько 60 органів державного контролю мають затверджені критерії ризику та диференційовану періодичність здійснення планових заходів контролю, хоча така норма передбачена ст. 5 Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності". Співвідношення планових перевірок до позапланових становить 2:1 (щонайменше кожна третя перевірка здійснюється позапланово) [8]. Це свідчить про те, що органи державного контролю не приділяють достатньої уваги якісному плануванню контрольної діяльності на основі ризик-орієнтованого підходу.

Встановлено, що реалізація функції державного контролю в Україні має низький рівень відповідності міжнародним нормам і усталеним практикам. Функція контролю в державному управлінні України є гіпертрофованою і такою, що не реалізується системно, а розгалужена система органів державного контролю та нагляду має дуже низьку ефективність і не сприяє забезпеченню сталого розвитку нашої держави [4]. Проблеми в практиці реалізації заходів з державного контролю породжуються, зокрема, недосконалістю методичних документів — інструментальної бази діяльності органів державного контролю.

Крок 3. Вивчення стану

та перспектив вирішення проблем методовизначального рівня реалізації функції державного контролю. В Україні функціонує розгалужений комплекс інститутів у сфері державної влади та управління всіх рівнів, що реалізує різноманітні види державного контролю та нагляду. На підставі вивчення основних видів і форм здійснення контролю в державному управлінні, що розглянуті в наукових працях вітчизняних фахівців, удосконалено класифікацію видів контролю у сфері державного управління через створення інтегрованого набору класифікаційних ознак, що дало можливість визначити пріоритетність напрямів впровадження управління на основі якості в органи державного контролю в сучасній Україні [3; 4].

Аналіз стану сучасної нормативної бази у сфері державного контролю в Україні показав, що у ній відсутня формалізована термінологічна система у сфері контрольної діяльності, зокрема контрольної діяльності державних інституцій [4; 12; 13]. У нормативно-правовій та методично-інструментальній базі здійснення заходів органами державного контролю, зокрема спільних заходів, залишається неоднозначність визначення повноважень відповідних органів та непрозорість відповідних процедур, що зменшує дієвість спільних заходів органів контролю, породжує недоліки в їх діяльності, а іноді й прямих зловживань з боку їх посадових осіб.

Існує низка проблем з підготовки та підвищення компетентності фахівців органів державного контролю у сфері управління на основі якості, що пов'язані зі змістом навчальних курсів, формами навчання, визначенням відповідних навчальних закладів, оцінюванням результативності навчання, нагромадженням та збагачуванням практичного досвіду, продовженням самоосвіти з управління якістю, порядком трансляції знань у сфері якості в межах організаційної ієрархії. Це вказує на відсутність у країні бачення щодо створення системи підвищення компетентності фахівців органів державного контролю у сфері управління на основі якості як складової загальнодержавної системи безперервного навчання.

Додаткові вимоги щодо управління персоналом встановлюють міжнародні стандарти ISO серії 9000. Проблеми управління персоналом у системах управління якістю органів державного контролю можуть бути класифіковані за ознаками: визначення необхідного рівня компетентності; забезпечення необхідного рівня компетентності; оцінювання результативності заходів із підвищення компетентності; інформування персоналу щодо якості; реєстрування даних стосовно рівня компетентності [4].

Крок 4. Огляд невирішених методологічних проблем у

сфері реалізації функції державного контролю та побудова концепції дослідження. До основних проблем методологічного рівня розгляду діяльності з державного контролю віднесено відсутність: принципів реалізації функції державного контролю як публічної послуги, єдиної термінологічної системи та концептуальних нормативних документів.

Вирішення проблем, визначених на методовизначальному та методологічному рівнях розгляду діяльності, потребує системного обґрунтування методологічних засад реалізації функції державного контролю як публічної послуги, зокрема необхідно:

- розробити теоретичні основи реалізації функції державного контролю як публічної послуги (методологічний рівень), зокрема: концептуальну модель механізму реалізації функції державного контролю як публічної послуги; категорійний апарат управління на основі якості в органах державного контролю; підхід, який може стати методологічним підґрунтям механізму системної реалізації функції державного контролю; методологічні засади формування в органах державного контролю нової проектно- та клієнт-орієнтованої організаційної культури; модель знань у сфері управління на основі якості для органів державного контролю.

- сформулювати моделі методовизначального рівня реалізації функції державного контролю як публічної послуги, зокрема: основні положення щодо адаптації системи технічного регулювання України до міжнародних вимог; адаптовану модель інтегрованої системи управління, що рекомендована Міжнародною організацією зі стандартизації, для впровадження в органах державного контролю України; механізм адаптації вимог міжнародних стандартів корпоративної соціальної відповідальності для застосування в органах державного контролю України; підхід щодо визначення рівнів зрілості систем надання якісних послуг з державного контролю;

- запропонувати моделі методичного (інструментального) рівня реалізації функції державного контролю як публічної послуги, зокрема: підхід щодо оцінювання діяльності органів державного контролю; механізм впровадження моделі знань у сфері управління на основі якості для органів державного контролю; модель оцінювання результативності заходів з підвищення компетентності персоналу органів державного контролю; документовану методіку забезпечення системної взаємодії учасників заходу з державного контролю як проекту;

- розробити практично-орієнтовані рекомендації щодо реалізації функції державного контролю як публічної послуги, зокрема: основні положення проекту ДСТУ "Державний нагляд і контроль. Основні положення"; настанови щодо впровадження постійного удосконалення інтегрованої системи управління органу державного контролю, настанови щодо оцінювання якості діяльності органів державного контролю; настанови щодо поліпшення процесу "Робота зі зверненнями громадян" в системі управління якістю органу державного контролю.

Таким чином, можна запропонувати концептуальну модель механізму реалізації функції державного контролю як публічної послуги (рис. 2), яка поєднує:

- процесну модель механізму реалізації функції державного контролю як публічної послуги (ця процесна модель фактично являє собою модель гіпотези дослідження);

- трирівневу модель розподілу наукових та прикладних завдань дослідження на методологічному, методовизначальному та методичному (інструментальному) рівнях.

У процесній моделі механізму реалізації функції державного контролю (ДК) як публічної послуги виходом процесу (продуктом) є отримання інформації щодо рівня відповідності стану об'єкта державного контролю, що використовується у прийнятті державно-управлінських рішень і призводить до наслідків першого й другого порядків, які є відчутними як для суб'єктів господарювання (верхня наслідкова гілка моделі), так і для невизначеного кола фізичних осіб — мешканців даної території (нижня наслідкова гілка моделі). Керуючі входи про-

цесу представлено у вигляді нормативних документів, зокрема ДСТУ, стандартів публічних послуг та адміністративних регламентів, і документованих методик інтегрованої системи управління (ІСУ) відповідних органів державного контролю. Основні ресурсні входи — це компетентний персонал органів державного контролю (ОДК), спеціалізовані ІТ-ресурси тощо. Як керуючі, так і ресурсні входи процесу перебувають під впливом змін підходів до управління й регулювання діяльності органів державного контролю та формування їх нової проектно- та клієнт-орієнтованої організаційної культури.

Опрацюванню елементів моделі присвячено окремі роботи автора. Зокрема, враховуючи виявлені парадигмальні складові перетворення діяльності органів державного контролю на системну діяльність на засадах сучасних моделей якості, визначено, що нову методологію діяльності з державного контролю необхідно формувати на основі методологій державного управління, всеохопного управління на основі якості, процесного підходу та управління проектами [4]. Запропоновано сім принципів управління на основі якості для органів державного контролю: орієнтованості на неявно визначеного споживача; єдиної основи; ризик-орієнтованості; невідворотності виявлення загрози безпеці; лідерства органів державного контролю в запровадженні управління на основі якості; процесного бачення реалізації функції державного контролю; постійного удосконалення, — що створюють підґрунтя для реалізації відповідних змін як у підходах до управління й регулювання діяльності органів державного контролю, так і для формування нової проектно- та клієнт-орієнтованої культури органів державного контролю.

Удосконалено категоріальний апарат управління на основі якості в органах державного контролю. Зокрема, сформульовані операціональні визначення основних категорій у галузі державного контролю. Урахування міжнародних підходів щодо відокремлення сфер державного контролю та нагляду надало можливість розробити метод розмежування понять і сформулювати трикомпонентні визначення понять "державний контроль/нагляд" [4; 12; 13], завдяки чому сформована тезаурусна база гармонізації національних норм і стандартів у сфері контрольної діяльності з міжнародними, зокрема європейськими, усунуто неоднозначність визначення повноважень відповідних органів та непрозорість відповідних процедур, що підвищує дієвість спільних заходів органів контролю й запобігає зловживанням з боку їх посадових осіб.

Ураховуючи неповноту концептуальних засад та недосконалість механізму взаємодії органів державного контролю щодо реалізації функції державного контролю в сучасних складних динамічно змінних умовах оточуючого середовища, запропоновано поєднання системного, діяльнісного, процесного та проектного підходів як методологічної основи реалізації державного контролю, зокрема під час здійснення спільних контрольних заходів органами державного контролю на регіональному рівні [3; 4].

За результатами дослідження доведено, що існує стійкий взаємозв'язок реформ публічного управління, які базуються на впровадженні сучасних моделей якості діяльності, зі змінами організаційної культури публічних інституцій [4]. Запропоновано перелік оновлених цінностей клієнт-орієнтованої організаційної культури якості та соціальної відповідальності органу державного контролю, поступове впровадження яких сприятиме перетворенню діяльності з державного контролю на діяльність щодо надання послуг неявно визначеному споживачеві.

Обґрунтовано структуру та змістовне наповнення моделі знань у сфері управління на основі якості для органів державного контролю [4], що може бути використана як методологічний інструмент просування отриманих наукових результатів у діяльність органів державного контролю та підтримання поступових змін їх організаційної культури та як основа для розробки навчальних програм, методичних посібників та методик оцінювання знань фахівців органів

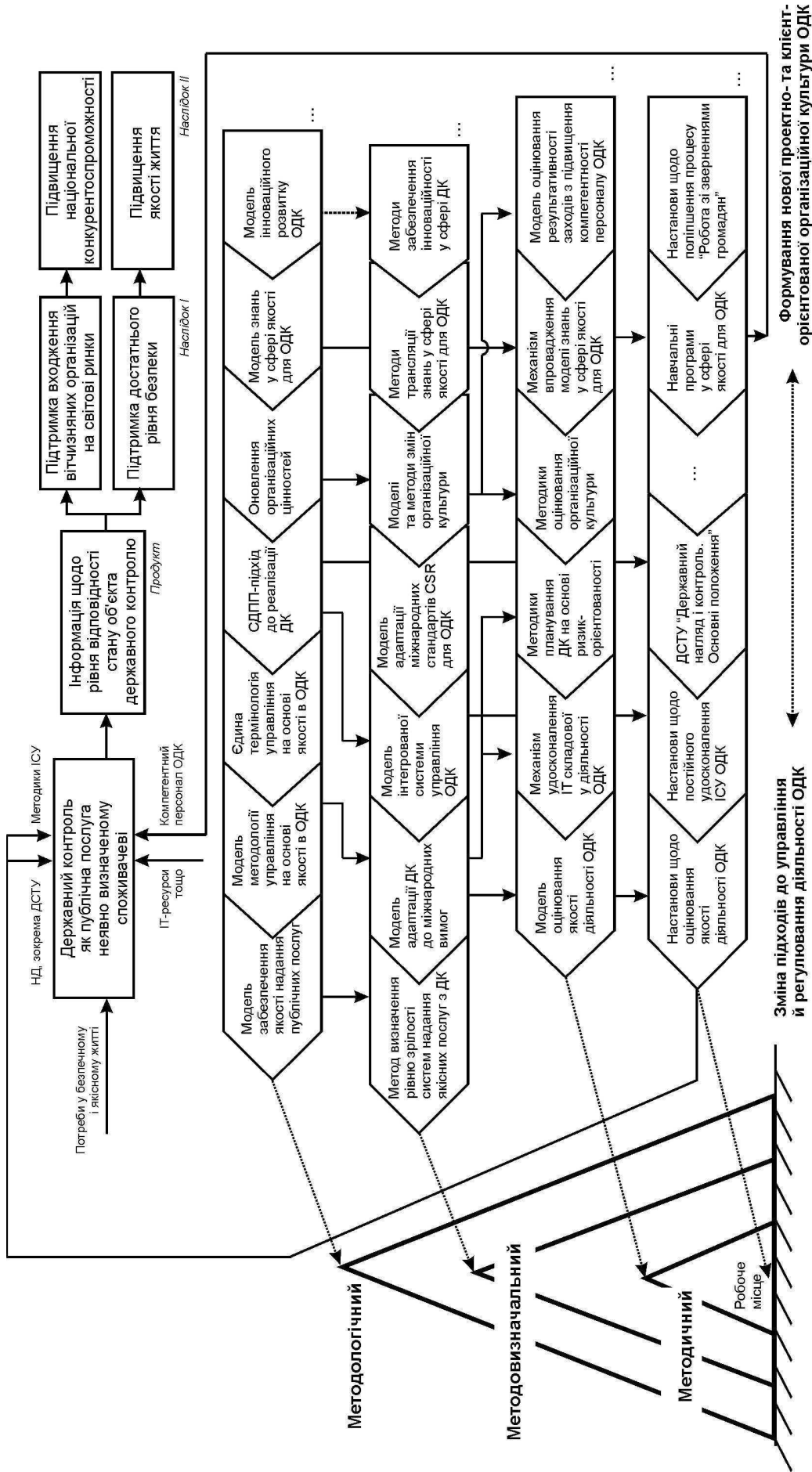


Рис. 2. Концептуальна модель механізму реалізації функції державного контролю як публічної послуги

державного контролю у сфері якості.

За результатами вивчення міжнародних нормативних документів, які містять детальний опис елементів систем управління якістю та міжнародних стандартів на аспекти діяльності, було визначено пріоритетні вимоги для застосування під час побудови інтегрованої системи управління органу державного контролю. На підґрунті цього адаптована Модель інтегрованої системи управління, що рекомендована Міжнародною організацією зі стандартизації, для впровадження в органах державного контролю України [14]. Впровадження запропонованої моделі надасть можливість підвищити рівень відповідності систем управління вітчизняних органів державного контролю міжнародним стандартам корпоративної соціальної відповідальності.

Розроблено підхід щодо визначення зрілості систем надання якісних послуг з державного контролю за чотирма рівнями: знання термінології; розуміння вимог щодо елементів моделі забезпечення якості публічних послуг (стандарт публічних послуг, системи управління якістю, моделі організаційної досконалості, розповсюдження позитивної практики та бенчмаркінг); практичне використання сучасних моделей якості діяльності; інноваційний розвиток організації, заснований на знаннях. Застосування даного підходу дозволяє формувати програми коригувальних та запобіжних дій, з метою підвищення результативності системи надання якісних послуг з державного контролю.

Встановлено, що підхід щодо оцінювання діяльності з державного контролю за показниками кількості проведених заходів з державного контролю та обсягів накладених за результатами цих заходів штрафних стягнень, що панує у сучасній системі державного контролю в Україні, входить у протиріччя з європейськими усталеними практиками оцінювання за показниками попередження проявів небезпеки, рівня задоволення клієнтів — суб'єктів господарювання — та явно невизначених клієнтів-громадян. Для вирішення даної проблеми побудовано модель оцінювання якості діяльності органу державного контролю з чотирьох елементів: аудит системи управління якістю; самооцінювання за моделлю САФ; оцінювання стратегії за індивідуальною багатокритеріальною моделлю; оцінювання діяльності за індивідуальною багатокритеріальною моделлю, — системне поєднання яких надає можливість подолати догматичність прихильності до окремих моделей або підходів, узгодити оцінювання зі стратегіями розвитку та ситуативними моделями конкретних органів державного контролю [4].

Застосування СДПП-підходу, що передбачає представлення будь-якої діяльності у вигляді проектів її реалізації як системи, елементи якої процесно взаємодіють між собою шляхом виконання головних функцій діяльності, надало можливість розробити проект ДСТУ "Державний нагляд і контроль. Основні положення", застосування якого дозволить реалізувати спільні заходи різних органів державного контролю у вигляді проектів, підвищуючи результативність заходів та використання ресурсів.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗРОБОК З ЦЬОЇ ТЕМИ

Запропоновано концептуальну модель механізму реалізації функції державного контролю як публічної послуги. Визначені керуючі та ресурсні входи процесної моделі цього механізму, що формуються шляхом поетапного вирішення наукових та прикладних завдань на методологічному, методовизначальному та методичному (інструментальному) рівнях в умовах змін підходів до управління й регулювання діяльності органів державного контролю та формування нової проектно- та клієнт-орієнтованої організаційної культури.

Провідним напрямом подальших досліджень у сфері запровадження управління на основі якості в органах державного контролю має стати гармонізація нормативно-правових засад діяльності в органах державного контролю з можливостями реалізації підходів щодо досягнення організаційної досконалості цій сфері. Окремий комплекс досліджень стосується методо-

логічної ув'язки запровадження сучасних моделей якості діяльності з такими напрямками втілення управління на основі якості в органах державного контролю, як забезпечення інноваційності у сфері державного контролю, планування реалізації заходів з державного контролю на основі ризик-орієнтованого підходу, трансляція знань у сфері якості, процесний опис впровадження моделі знань з визначенням критеріїв його результативності, діагностика та реалізація змін організаційної культури, інформатизація управління на основі якості тощо.

Література:

1. Маматова Т. Методологічні засади розмежування контрольної та наглядової діяльності держави у сфері технічного регулювання в Україні / Т. Маматова // Ефективність держ. упр.: зб. наук. пр. — Л.: ЛПІДУ НАДУ, 2009. — Вип. 18/19. — С. 42—51.
2. Маматова Т. Технічне регулювання та споживча політика в Україні в контексті євроінтеграційних процесів: методологічні аспекти / Т. Маматова // Актуальні пробл. держ. упр.: зб. наук. пр. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2004. — Вип. 3 (17). — С. 97—107.
3. Маматова Т. Формування методологічних засад системної реалізації державного контролю та нагляду / Т. Маматова, С. Качанов // Теоретичні та прикладні питання державотворення: електор. фахове вид. — О.: ОРІДУ НАДУ, 2008. — Вип. 4. — Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_2/09mtvktn.pdf.
4. Маматова Т. В. Управління на основі якості: методологічні засади для органів державного контролю: монографія / Т. В. Маматова. — Д.: Свідлер А. Л., 2009. — 326 с.
5. Рач В. А. Управление рисками в проектах, реализуемых в условиях переходной экономики / В. А. Рач, Д. В. Рач // Фінансові продукти для реального сектора в Україні: матер. міжнар. конф., Київ, 4—6 черв. 2000 р. — К.: УАУП (UAPM). — С. 25—26.
6. Рач В. Модель визначення вектора руху соціально-економічної системи / В. Рач, Т. Маматова // Вісн. держ. служби України. — 2010. — № 1. — С. 23—28.
7. The Global Competitiveness Report 2009-2010 / World Economic Forum, 2009. — 479 p. — Access technique: <http://www.weforum.org/documents/GCR09/index.html>.
8. Перевірки в Україні: дослідження стану виконання Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" у першому півріччі 2008 року / Міжнародна фінансова корпорація (IFC). — К.: IFC, 2008. — 109 с. — Режим доступу: [http://www.ifc.org/ifcext/uspp.nsf/AttachmentsByTitle/Inspections_survey_UKR_2008/\\$FILE/Inspections_Survey_UKR_2008.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/uspp.nsf/AttachmentsByTitle/Inspections_survey_UKR_2008/$FILE/Inspections_Survey_UKR_2008.pdf).
9. Бізнес середовище в Україні: звіт за проектом IFC "Розвиток підприємництва в Україні" / Міжнародна фінансова корпорація (IFC). — К.: IFC, 2007. — 109 с. — Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/UKRAINEEXTN/Resources/BusinessEnvironmentSurveyReport_2007_Ukr.pdf.
10. Седдон Дж. Управление без принуждения / Джон Седдон // Европейское качество. — 2004. — № 2. — С. 11—14.
11. Seddon J. Freedom from Command and Control: Rethinking Management for Lean Service / J. Seddon. — NY: Productivity Press, 2005. — 256 p.
12. Маматова Т. Трактатування поняття "державний контроль" у сучасному законодавстві України та його уточнення / Т. Маматова // Вісн. держ. служби України. — 2004. — № 1. — С. 23—26.
13. Рач В. Формування термінологічної системи у сфері контрольної діяльності / В. Рач, Т. Маматова // Вісн. держ. служби України. — 2009. — № 3. — С. 38—42.
14. Маматова Т. Методологічні засади створення та удосконалення інтегрованої системи управління органу державного контролю / Т. Маматова // Інвестиції: практика та досвід. — 2010. — № 5. — С. 49—53.

Стаття надійшла до редакції 13.03.2010 р.