

*Єлизавета Пушко-Цибуляк,
голова Громадського об'єднання "За права людини"
у Чернівецькій області*

Сучасні тенденції розвитку систем державного контролю у світі

У статті проаналізовано сучасні тенденції розвитку систем державного контролю в інших країнах. Виявлені такі основні зміни: ускладнення організаційної структури державного контролю, збільшення суб'єктів контрольної діяльності, упровадження нових технологій здійснення контролю.

Ключові слова: державне управління, державний контроль, система державного контролю, контролінг.

In the article it is analyzed the modern trends in state control systems' development in other countries. It is revealed such main changes as complicating of state control organizational structure, widening of control activity subjects, implementation of new technology in control activity.

Key words: public administration, state control, state control system, controlling.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Успіх реалізації в Україні Програми економічних реформ значною мірою залежить від налагодження ефективної системи державного контролю у різних сферах суспільної діяльності. Основні завдання державного нагляду й контролю визначаються у Програмі економічних реформ у контексті заходів щодо поліпшення бізнес-клімату й залучення інвестицій і включають: завершення розробки та впровадження критеріїв оцінювання ступеня ризику від ведення суб'єктами господарської діяльності й періодичності проведення планових заходів державного нагляду (контролю); зміна підходів до здійснення державного нагляду з прямого контролю до профілактики й запобігання порушенням законодавства; скасування дублюючих контролюючих функцій з подальшим скасуванням контролюючих органів, у діяльності яких зникла необхідність [7, с. 39].

Для виконання зазначених завдань передбачено скоротити кількість державних контролюючих функцій шляхом проведення аудиту й аналізу контролюючих функцій; визначити перелік питань для вжиття планових заходів щодо нагляду (контролю) залежно від ступеня ризику; запровадити відповідальність органів державного нагляду (контролю) за збитки, завдані суб'єкту господарювання неправомірними діями / недотриманням процедури здійснення державного нагляду (контролю) [7, с. 39]. Таким чином, Програмою економічних реформ задекларовано трансформацію системи державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання. У контексті реалізації поставлених завдань актуальним буде вкотре звернутись до аналізу досвіду інших країн стосовно вдосконалення систем державного контролю, приведення їх у відповідність із новими суспільними вимогами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення невирішених раніше питань. Проблеми організації ефективних систем державного контролю в Україні досліджували такі науковці, як М.Базась [1], Г.Гладчук [3], Н.Зорій [5], О.Синкова [8] та ін. Разом з тим ці та інші науковці переважно досліджують організаційну структуру систем державного контролю, поза увагою залишається виявлення визначальних тенденцій їх розвитку.

Метою статті є проведення аналізу сучасних тенденцій розвитку систем державного контролю в інших країнах, виявлення основних змін у формах і методах контрольної діяльності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодення демонструє потребу в налагодженні інституту якісного контролю в усіх сферах суспільного життя в різних країнах. Актуальність побудови дієвих систем державного контролю зростає в умовах перманентних глобальних викликів, з якими стикається світ, серед яких одним з останніх стала глобальна фінансово-економічна криза. Для подолання її наслідків уряди країн світу розробляють і реалізують антикризові програми з метою посилення дії механізмів запобігання виникненню кризових явищ у майбутньому. Ретельному перегляду піддається інструментарій

державного впливу в усіх сферах суспільної життєдіяльності. Важлива роль у реалізації таких заходів відводиться саме системам державного контролю.

Загалом потрібно зазначити, що у світовій практиці вироблено різноманітні підходи до організації та функціонування систем державного контролю. Вибір тих чи інших підходів зумовлений передусім такими чинниками, як історично прийнята в країні форма державного правління, унормована форма державного устрою, особливості розподілу функціональних повноважень між гілками влади, а також ступінь демократичного розвитку суспільства. Історичний екскурс в епоху становлення державного контролю свідчить, що перші згадки про рахункові відомства з'явилися в Китаї майже три тисячі років тому, а в Кореї - понад 1300 років. В Європі класичної форми органи контролю набули у XII-XIII ст. Саме з того часу почалося формування сучасної системи державного контролю [2; 6].

Україні, яка перебуває на шляху входження в європейські структури, важливим для вибіркового запозичення є досвід тих країн, які мають спільну з Україною форму держави, схожі з Україною за територією та чисельністю населення, наприклад, як Франція. Досвід формування механізму державного контролю у Франції зумовлений поділом державних функцій на три основні групи: головні, допоміжні (логістичні), командні. На думку французького дослідника Б.Гурне, першу групу функцій державного управління становлять чотири категорії: функції верховної влади, економічні (у тому числі контроль за грошовою масою), соціальні, освітні й культурні функції. Допоміжні або логістичні функції застосовуються в усіх адміністративних службах чи об'єднаннях служб і включають: управління персоналом (визначення потреби в кадрах, добір і навчання кадрів, використання кадрів, служба управління кадрами), придбання майна та обладнання й управління ним, бюджет і бухгалтерський облік (підготовка бюджетних рішень, управління через систему державного обліку), функції юридичні та пов'язані із судовими позовами, документування [4, с. 19-64].

Командні функції державного управління у Франції, зазначає дослідник, сформовані тому, що окремі службовці та

адміністративні осередки вирішують завдання, дуже тісно пов'язані із застосуванням влади, зі здійсненням державної політики. Тому такі функції концептуального характеру дістали назву командних, або штабних. У цій країні до них включають: дослідження, прогнози і програми (дослідження поточних фактів, прогнозування, опрацювання програм і рішень, оперативний аналіз як метод розв'язання адміністративних завдань); організація служб; контроль; зв'язки з громадськістю [4, с. 65-80].

Ефективне функціонування адміністративної системи у Франції забезпечує внутрішній контроль, який не виходить за її рамки. Але залежно від того, контролюються головні функції чи допоміжні, розрізняють контроль технічний і контроль адміністративний. В іншому аспекті контроль застосовують або до однієї сторони функціонування служби (юридичний контроль, бухгалтерський, контроль за укладанням і виконанням контрактів), або до всієї служби загалом - контроль управління. У Франції відрізняють також превентивний контроль від наступного контролю. Так, превентивний контроль застосовують перед здійсненням того чи іншого проекту. Інструменти наступного контролю задіюються після його завершення, ухвалюючи вердикт або щодо окремих дій, або щодо цілої системи заходів, здійснених протягом певного періоду. Методи контролю майже не відрізняються під час застосування різними міністерствами, але найчастіше контроль здійснює спеціально призначена команда фахівців. Щодо кількості перевірок, то вважається, що французьку адміністрацію "скоріше не досить контролюють", ніж "занадто контролюють" [4, с. 74-77].

Здійснення владних повноважень в Україні у сучасних умовах, що відзначаються поступовим формуванням ринкових відносин, реформуванням економічної та політичної систем, демократизацією суспільного устрою, зумовлює потребу в забезпеченні органів влади і громадськості об'єктивною та упорядкованою інформацією про управлінську діяльність, її результативність та ефективність у розв'язанні суспільних проблем. Такі завдання у багатьох країнах успішно виконуються системою контролінгу, що передбачає застосування нових підходів до організації та здійснення управлінського обліку.

Так, на думку М.Базася, контролінг - це принципово нова концепція інформації про управління, що забезпечує підтримку прийняття оптимальних управлінських рішень шляхом формування інформації про витрати і доходи; це нове явище в теорії і практиці сучасного управління, що виникло на стику економічного аналізу, планування, управлінського обліку і менеджменту. Дослідник, аналізуючи історичні етапи зародження контролінгу, визнає, що в багатьох країнах цей термін рівнозначний поняттю "управлінський облік", але він "інформаційно місткіший і включає не лише суто облікові функції, а й весь спектр управління процесом досягнення кінцевих цілей і результатів". А система контролінгу, на його думку, є синтезом елементів обліку, аналізу, контролю, планування, реалізація яких забезпечує вироблення альтернативних підходів під час здійснення оперативного та стратегічного управління процесом досягнення кінцевих цілей і результатів діяльності [1, с. 116-117].

М.Сторожик і Н.Голубятнікова досліджують суть стратегічного і оперативного контролінгу та виділяють вісім його складових: установлення цілей; планування; управлінський облік; інформаційні потоки; розроблення рекомендацій для прийняття управлінських рішень; аналіз планів, результатів та відхилень; моніторинг; контроль [9, с. 15]. Сутність стратегічного контролінгу та умови його застосування перебувають у центрі уваги Г.Гладчука, який подає сутність моделі "С-цикл" з використанням чотирьох елементів стратегічного контролінгу: зобов'язання, потенційні можливості, витрати, власне контроль [3, с. 368].

На нашу думку, запровадження концепції контролінгу у вітчизняній системі державного управління може привести до суттєвого підвищення її результативності та ефективності. Потреба у застосуванні інструментарію контролінгу актуалізується і в контексті запровадження системи управління якістю в діяльності органів державної влади. Однією з функцій контролінгу є обліково-контрольна, тобто складання планових та практичних показників для вимірювання й оцінки ступеня досягнення мети. Система управління якістю також передбачає

розробку та застосування показників ефективності управлінської діяльності.

Ще однією визначальною рисою розвитку систем державного контролю в інших країнах є перерозподіл контрольних функцій між державою і територіальними громадами, але при цьому державні органи продовжують виконувати контрольні функції з метою забезпечення дотримання регіонами та окремими суб'єктами господарювання встановлених зобов'язань перед суспільством і державою щодо надходжень до бюджету та використання державних фінансів і майна, а територіальні громади контролюють господарські процеси на мікрорівні. Тобто поряд із державним контролем з'явився муніципальний контроль, а також громадський контроль.

Висновки з даного дослідження. Таким чином, досвід становлення системи державного контролю у багатьох країнах світу має свої власні специфічні особливості та риси, імплементація кращих із них у систему державного контролю України значно підвищила її ефективність. На основі узагальнення практики організації систем державного контролю в інших країнах потрібно також зауважити, що обсяг і сфера контролю чітко зумовлюються законодавчими актами, які закріплюють компетенцію контрольних органів та визначають їх повноваження.

Останніми десятиріччями спостерігаються значні зрушення в організації систем державного контролю, їхня структура все більше ускладнюється. Державний контроль стає багаторівневим, важливі завдання щодо здійснення контролю делегуються регіональним та місцевим органам. Розвиваються кордони між державним і громадським контролем, налагоджується взаємодія та обмін інформацією між суб'єктами державного та громадського контролю. Значні зрушення відбуваються в технологіях державного контролю, упроваджуються нові концептуальні підходи (зокрема контролінг) до здійснення контролю.

Перспективи подальших досліджень порушених у статті питань мають стосуватись систематизації національного

законодавства у сфері організації державного контролю, виявлення напрямів його вдосконалення.

Список використаних джерел

1. *Базась М. Ф.* Теоретико-методологічні засади внутрішньогосподарського (управлінського) обліку та контролінгу : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / М. Ф. Базась ; Міжрегіональна академія управління персоналом. - К. : МАУП, 2007. - 240 с.

2. *Боссарт Д.* Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке ; пер. з англ. О. М. Шаленко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К. : Міленіум, 2004. - 128 с.

3. *Гладчук Г. Г.* Стратегічний контролінг: сутність та концептуальні основи / Г. Г. Гладчук // Відтворення господарського комплексу регіону: методологія, механізми, інструментарій : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2 т. - Чернівці : Книги-XXI, 2007. - Т. 1. - С. 366-370.

4. *Гурне Б.* Державне управління / Б. Гурне ; пер. з фр. В. Шовкун ; Ін-т держ. упр. та самоврядування при Кабінеті Міністрів України. - К. : Основи, 1993. - 165 с.

5. *Зорій Н. М.* Контроль в бюджетній сфері : навч. посіб. / Н. М. Зорій, Н. Г. Мельник ; Тернопільський національний економічний ун-т. - Тернопіль : Економічна думка, 2007. - 160 с.

6. *Крупник А.* Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України / А. Крупник // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львів. регіон. ін-ту держ. упр. НАДУ при Президентові України / за заг. ред. проф. В. С. Загорського. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. - Вип. 13. - С. 138-148.

7. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава". - Режим доступу : http://president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf

8. *Синкова О.* До питання правового забезпечення внутрішнього контролю та підзвітності в органах виконавчої

влади / О. Синкова // Підприємництво, господарство і право. - 2009. - № 2 (158). С. 28-31.

9. *Сторожик М. І.* Контролінг : навч. посіб. / М. І. Сторожик, Н. В. Голубятнікова ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президентові України. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. - 210 с.