

7. Шаститко А. Е. Публичные услуги и функции государственного управления. – М.: Бюро экон. анализа; ТЕИС, 2002. 331 с.
8. Den Hertog P. Knowledge-Intensive Business Services as Co-Producers of Innovation // International Journal of Innovation Management. 2000. P. 491–528.
9. Taliерcio R. Administrative Reform as Credible Commitment: The Impact of Autonomy on Revenue Authority Performance in Latin America // World Development. 2003. Vol 28, № 2. P. 213–232.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

УДК 351:35.078.3

ПРОЦЕС КОНТРОЛЮ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

Шевченко О. М.,

*аспірант кафедри економічної теорії та фінансів,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Розглянуто поняття процесу контролю в теорії державного управління на відповідність до первинного поняття процесу. Проаналізовано стадії та етапи процесу контролю. Видозмінено класичні підходи до визначення та складових процесу контролю. На основі аналізу побудовано схему процесу контролю.

Ключові слова: контроль, процес контролю, стадії контролю, модель контролю, етапи контролю.

Shevchenko O. M.,

Postgraduate Student of Economic Theory and Finances Department, KRI NAPA, Kharkiv

FEATURES OF CONTROL PROCESS IN PUBLIC ADMINISTRATION: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECT

The control process concept in the theory of state administration is considered in accordance with the original process concept. The stages and phases of the control process are analyzed. The classical approaches to the definition and components of the control process are changed. Based on the analysis, a scheme of the control process is constructed.

Key words: control, control process, control phases, control model, control stages.

Наукові дослідження контролю в державному управлінні мають доволі широку та вагому базу. Описано значну кількість методів, способів та інструментів за допомогою яких здійснюється контроль. Досліджено форми контрольних заходів та принципи їхнього проведення. Узагальнюється вітчизняний та зарубіжний досвід в цьому напрямі. Але, досліджуючи питання контролю, науковці не виокремлюють процес контролю із загальної системи показників, що характеризують його в цілому, для більш детального дослідження. А це питання має суттєве значення для розуміння предмета з практичної точки зору.

Процес контролю поділено на стадії, що включають декілька послідовних етапів здійснення контролю. Це певний алгоритм, що описує послідовність дій на шляху досягнення мети контролю та отримання найбільш точної інформації, що забезпечить ефективність прийняття управлінського рішення.

© Шевченко О. М., 2017

Тому детальне розуміння складових процесу контролю має вагоме значення для дослідження системи контролю в державному управлінні.

Аналізом процесу контролю та його складу займалися такі науковці: О. Александрович, Ф. Бутинець, Л. Гуцаленко, В. Дерій, М. Коцупатрий, Н. Миронова, Л. Набока, П. Федосов, Н. Фоміцька та ін. Незважаючи на потужну роботу в цьому напрямі, неопрацьованою залишається низка питань із приводу складу та послідовності дій у ході здійснення процесу контролю.

Метою статті є аналіз процесу контролю в державному управлінні, визначення послідовності його стадій та етапів.

Контроль як процес визначає послідовність і порядок здійснення процедури перевірки. Для первинного розуміння поняття процесу варто звернутися до тлумачного словника, що так пояснює його значення [2, с. 1179]:

1. Послідовна зміна предметів і явищ, що відбувається закономірним порядком.

2. Сукупність низки послідовних дій, спрямованих на досягнення певного результату.

3. Перебіг розвитку чого-небудь.

4. Послідовна зміна станів об'єкта в часі.

У літературі описуються процеси – технологічні, виробничі, трудові та ін. Саме через це чотири пояснення процесу мають деяку різницю, але описують одну суть. Тому доречним буде обрати одне з них, що найбільш підходить до визначення контролю як процесу.

Контроль як явище в державному управлінні – це облік, перевірка рахунків, звітності, нагляд з метою перевірки місця, де перевіряють рахунки [3; 7]. Тому друге тлумачення зі списку буде найбільш чітко пояснювати процес контролю.

Отже, процес контролю – це сукупність низки послідовних дій, що являють собою облік, перевірку звітності, рахунків, а також нагляд з метою перевірки місця де здійснюється процес контролю. Але це тлумачення є неповним, оскільки друга частина поняття має містити тлумачення того, на який результат спрямовано дії.

Що стосується результатів контролю, то ця тема на території України є доволі проблематичною. Роботу значної частини органів системи державного управління, наділених контрольними функціями, оцінюють за показниковою системою. Тобто що вище показник виявлених контрольними органами порушень, то ефективніше здійснено роботу [10]. Ця ситуація призводить до того, що результатом роботи контрольних органів є виявлення порушень, а результатом контролю – саме порушення. А це, на жаль, не віддзеркалює основного завдання контролю. Та цю проблему можна вирішити, використовуючи світовий досвід.

Світовий досвід у здійсненні державного фінансового контролю узагальнюється міжнародною професійною організацією INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions), що об'єднує вищі органи фінансового контролю країн, декларує завдання контролю у виявленні відхилень від встановлених стандартів і порушень принципів законності, доцільності, ефективності й економності використання державних коштів. Метою є внесення корективів для уникнення повторення порушень на майбутнє [7; 8]. Отже, в цьому випадку результатом буде не порушення, а відсутність повторного порушення.

Досліджуючи питання контролю в державному управлінні, науковці докладно не розглядають процес контролю, а лише включають його до системи показників, що характеризують контроль у цілому.

Використовуючи класичне визначення, процес контролю можна охарактеризувати як діяльність об'єднаних певну структуру суб'єктів контролю (органів контролю, керівників, контролерів, громадських організацій), спрямовану на досягнення в найбільш ефективний спосіб поставлених цілей шляхом організації певних завдань і застосування відповідних принципів, методів, технічних засобів і технології контролю [6, с. 397–405].

Ф. Бутинець, автор багатьох досліджень із питань контролю та фінансового контролю, на якого посилаються майже всі дослідники цієї теми, процес контролю визначає як діяльність об'єднаних у певну структуру суб'єктів контролю, направлену на гарантоване досягнення в найбільш ефективний і продуктивний спосіб поставленої мети контролю й застосування відповідних принципів і типів, методів і техніки контролю [4].

Наведені визначення майже однакові, і на основі їх інші автори пояснюють це поняття. Але на початковому етапі стояло питання визначення контролю як процесу, виходячи з первинного поняття процесу. Чи відповідає воно першій частині тлумачення? Так, відповідає. Сукупність низки послідовних дій тут замінено діяльністю структури суб'єктів контролю. Це не лише дає уявлення про самі дії з контролю, але й показує, ким вони здійснюються. Що стосується другої частини визначення, то тут була зацікавленість у результаті дій або діяльності суб'єктів контролю. У першому визначенні, Мескона, результатом є досягнення цілей, але самої мети не описано. Та це цілком закономірно, тому, що цей автор [6] подавав визначення більшою мірою для менеджменту і для виробничих процесів, а метою вважався кінцевий продукт виробництва і найбільший зиск від нього.

Друге визначення більш наближене до державного управління і говорить про досягнення мети контролю, що і є результатом [2]. Описано що застосовується для досягнення мети, але не зазначено що є метою. Тому для формування визначення поняття, на основі первинного поняття процесу, варто скористатись об'єднаним світовим досвідом INTOSAI. За принципами цієї організації метою здійснення контролю є внесення корективів для уникнення повторення порушень у майбутньому [7; 8].

Підсумовуючи вищевикладене, можна сформулювати визначення. Процес контролю – це сукупність низки послідовних дій, здійснений суб'єктами контролю, у вигляді обліку, перевірки звітності, рахунків, а також нагляду за місцем, де здійснюється процес контролю, на предмет виявлення відхилень від встановлених стандартів, з метою внесення корективів для уникнення повторення помилок у майбутньому.

Сукупність низки послідовних дій може містити різні набори цих дій залежно від предмета контролю. Тому варто розглянути процес укрупнено і виділити стадії процесу контролю. Найбільш поширеним є використання трьох стадій із певною послідовністю [4]:

підготовча – вибір об'єкта, предмета, засобів здійснення контролю та осіб, які перевіряють, складання плану;

центральна – збирання, оброблення, аналіз інформації;

підсумкова – прийняття рішень за підсумками контролю, доведення їх до адресатів; надання допомоги; контроль виконання прийнятих рішень.

Кожна наступна стадія розпочинатиметься після закінчення попередньої та включатиме декілька етапів. Та якщо розглядати класичний варіант контролю за етапами, то він несповна відповідає описаним стадіям.

Класичний процес контролю [6, с. 284–290]:

1. Першим етапом є встановлення критеріїв та стандартів (цілей, що піддаються вимірюванню).

2. Другий етап – це оцінювання фактично досягнутих результатів, відповідно до встановлених критеріїв.

3. Третій етап полягає в дії: нічого не робити, усунути, відхилити або переглянути стандарт. Вибір залежатиме від результату, отриманого на другому етапі.

Перше, що відсутнє в цьому переліку, – це вибір об'єкта і предмета контролю на цьому об'єкті. Даний етап є важливим, бо саме він є передумовою для вибору встановлених критеріїв і стандартів контролю відповідно до специфіки діяльності підконтрольного об'єкта. Після встановлення стандартів і критеріїв настає етап вибору засобів контролю та формується група контролерів, які будуть здійснювати контрольний захід на основі розробленого плану.

Основна робота виконується на другій стадії, і другий етап класичного процесу відповідає цій стадії. Збирання, оброблення, аналіз інформації та оцінювання фактичних результатів порівняно із запланованими на відповідність до встановлених критеріїв. Тому цю стадію доречно назвати основною, оскільки саме вона і є найбільш працемісткою в загальному процесі, і від неї залежать напрями двох інших.

Третя стадія відповідає третьому етапу і передбачає прийняття управлінського рішення на основі результатів, здобутих на попередній стадії.

Авторським колективом під керівництвом Г. Одінцової класичний етап стадій процесу контролю було подано у вигляді схеми із додаванням ще одного етапу (рис. 1).

На відміну від класичного уявлення про процес контролю, ця схема містить ще один етап – створення моделі. Тому необхідно розглянути зміст кожного етапу більш детально, саме так, як пояснюють його розробники схеми.

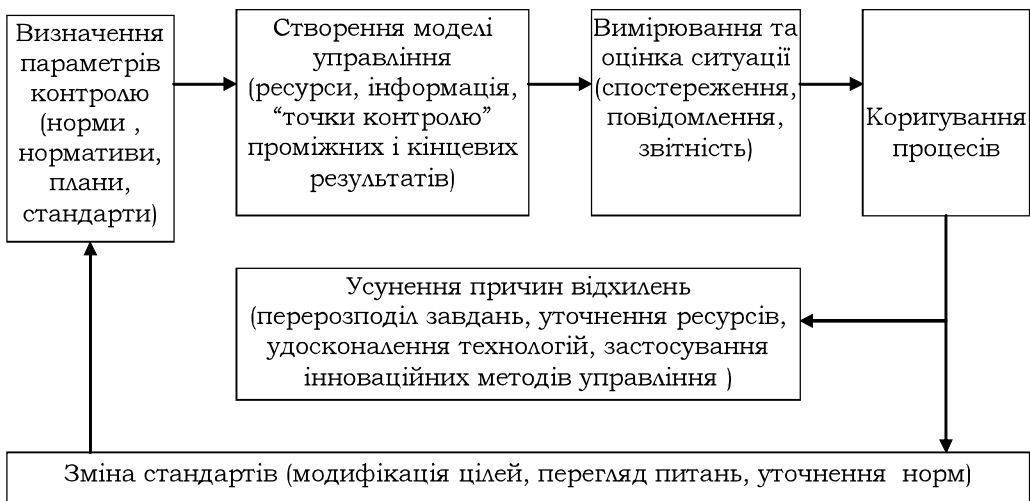


Рис. 1. Процес контролю [11, с. 8]

Перший етап – це встановлення параметрів бажаного результату (стандарту). Контрольна діяльність, як і будь-яка управлінська праця, розпочинається з формулювання мети. Під час здійснення процесу контролю мета конкретизується, уточнюється, перетворюючись на норми функціонування – критерії, за якими оцінюється дія системи управління або перебіг виконання виробничого процесу.

Другим етапом процесу контролю є створення моделі, що передбачає визначення технологій, методів вимірювання, оцінювання ресурсів щодо забезпечення перебігу всього процесу. Основним ресурсом управлінської системи є інформація, тому на цьому етапі досить важливим є моделювання її збору: визначення джерела, обсягу її надходження, методології опрацювання. Тому процес контролю повинен оцінювати витрати часу на збирання, передачу й аналіз інформації, на її зберігання, пошук, а також на всі види обладнання, що використовуються для здійснення контролю. Крім того, реалізація функції контролю в державному управлінні вимагає врахування специфіки управління в кожній сфері. Тому визначення “точок контролю” є обов’язковим елементом цього процесу. Їхнє встановлення дозволить постійно відстежувати стан дотримання цілей організацією.

Третій етап передбачає як вимірювання фактичного результату виконання діяльності, так і його оцінювання. Процедура вимірювання фактичного результату виконання є засобом отримання необхідної інформації для суб’єкта управління та контролю. Вимірювання результатів – найважчий і найдорожчий елемент контролю.

Четвертий етап процесу контролю – це реакція на результати порівняння (коригувальні дії). Контрольні звіти є індикаторами відхилень від плану. За результатами цих звітів досліджуються причини проблем, розробляються варіанти подолання їх, застосовуються коригувальні дії [11, с. 8–14].

Як уже зазначалося, до класичного процесу контролю додано етап створення моделі. Насамперед необхідно визначити, до якого типу відноситься створювана модель контролю. Це дасть можливість відсікти частину теорії, що не стосується цієї наукової розробки.

Існує три базових типи моделей [6, с. 160]:

1. Фізична модель подає те, що досліджується, за допомогою збільшеного чи зменшеного опису об’єкта або системи. Тобто зменшена або збільшена фактична модель.

Як вказує Шеннон: “Відмінна характеристика фізичної (портретної) моделі полягає в тому, що в певному сенсі вона виглядає як модельована цілісність” [12].

2. Аналогова модель являє досліджуваний об’єкт аналогом, що поводить себе як реальний об’єкт, але на вигляд не є таким: графік, організаційна схема тощо. Така модель дає більш простий та ефективний спосіб сприйняття прояву складних взаємозв’язків структури великої організації.

3. Математична модель, яку називають також символічною, використовує символи для опису властивостей або характеристик об’єкта чи події, а саме: сукупність математичних співвідношень, рівнянь, нерівностей, що описують основні закономірності, властиві досліджуваному процесу, об’єкту або системі.

Очевидно, що більшість моделей, побудованих для вивчення контролю як процесу і як системи, є аналоговими. Що стосується моделей у державному управлінні, то для визначення їхніх особливостей також використовують аналогові моделі. Наприклад, П. Федосов, досліджуючи європейські моделі державного управління та тлумачення авторів, що їх описують, дав таке

визначення: моделлю державного управління називають сукупність характеристик, що відрізняють систему державного управління в даній країні чи групі країн від таких систем в інших країнах (групах країн) [9, с. 51].

Багато дослідників розглядають моделі державного контролю та державного фінансового контролю в історичній ретроспективі. Саме так у своїх дослідженнях О. Александрович розглядала моделі державного фінансового контролю. Вона підкреслює: “Ми можемо визначити поняття “модель державного фінансового контролю” як конкретно-історичну систему державного фінансового контролю, що відображає специфіку державного управління на даному етапі державницького розвитку та характеризується єдністю мети, організаційної побудови, форм і методів контрольної діяльності” [1].

Отже, додавання четвертого етапу до класичного процесу контролю є доречним і обґрунтованим, особливо розглядаючи контроль у державному аспекті, тому що велика кількість вчених здійснюють свої дослідження, використовуючи моделі.

Таким чином, модель є спрощеним образом об’єкта дослідження. Тобто якщо ми розглядаємо об’єкт, як систему, ми створюємо спрощений варіант системи для вивчення її властивостей і характеристик, простіше кажучи – моделюємо об’єкт. І якщо розглядати контроль як систему, то це відбувається за допомогою процесу моделювання. Але сам процес контролю описує послідовність дій. Спираючися на проаналізовану теорію, процес контролю можна подати у вигляді схеми (рис. 2).

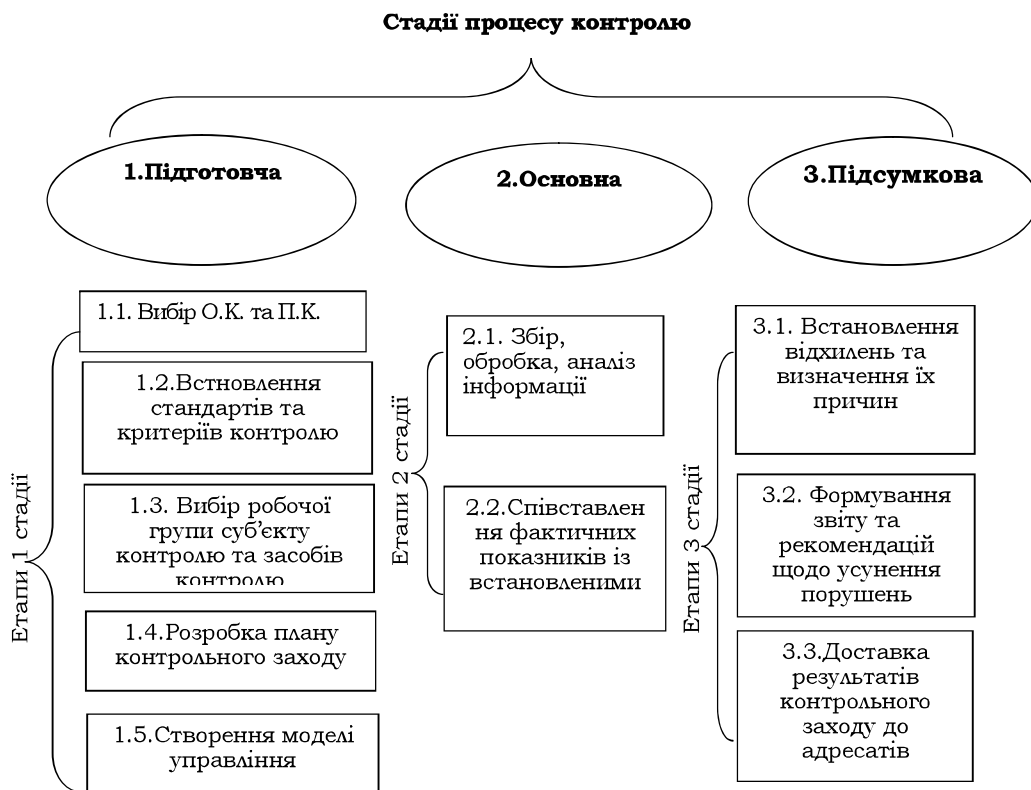


Рис. 2. Схема процесу контролю

Як видно на схемі, підготовча стадія є доволі працемісткою. Ретельна підготовка до контрольного заходу дає можливість швидко виконати поставлені завдання, розподілити обов'язки між учасниками контрольного процесу та використати найбільш ефективні засоби для здійснення контролю. Підсумкова стадія є найбільш важливою для замовника або особи, що представляє його інтереси. Замовник зацікавлений у результаті контрольного заходу, оскільки на його основі буде формуватися управлінське рішення за результатами проведеного контрольного заходу.

Було зроблено аналіз поняття процесу контролю в державному управлінні на основі первинного тлумачення терміна процесу порівняно з сучасним поданням його в науковій літературі вітчизняними авторами, а також доповнено посиланням на світовий досвід. Узагальнивши весь масив використаних джерел, процес контролю можна визначити як сукупність низки послідовних дій, здійснених суб'єктами контролю, у вигляді обліку, перевірки звітності, рахунків, а також нагляду за місцем, де здійснюється процес контролю, на предмет виявлення відхилень від встановлених стандартів, з метою внесення корективів для уникнення повторення помилок у майбутньому.

У ході більш детального дослідження поняття було розглянуто стадії та етапи процесу контролю. Це дало змогу встановити, що класичний підхід до визначення трьох стадій не повністю описує процес контролю в державному управлінні. Тому дослідження було ще більш деталізовано під час розгляду етапів, що входять до цих стадій. Встановлено, що досить доречною стала ідея додавання етапу створення моделі контролю, оскільки велика кількість науковців розглядають системи контролю у вигляді моделей та використовують у своїй роботі метод моделювання. Крім того, досить важливими саме в державному управлінні є підготовча та підсумкова стадії процесу. На відміну від постійного виробничого процесу контролю, у державному управлінні специфіка кожного окремого контрольного заходу є різною і до неї необхідно ретельно готуватись. Відповідно, підсумкова стадія в кожному окремому випадку також матиме унікальний висновок.

На основі даного дослідження було сформовано схему процесу контролю, яка включає в себе три стадії – підготовчу, основну і підсумкову. Ці стадії здійснюються поетапно, що забезпечує якісне і цілеспрямоване здійснення контролю в державному управлінні. Незважаючи на великий масив дослідженої інформації, залишається багато нерозкритих питань стосовно технології здійснення процесу контролю в державному управлінні, що потребують більш детального дослідження.

Список використаних джерел

1. Александрович О. О. Сучасна нормативна модель державного фінансового контролю в контексті світового досвіду // *International scientific journal*. 2015. № 9. С. 9–14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2015_9_4.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: Перун, 2005.
3. Гуцаленко Л. В., Дерій В. А., Коцупатрий М. М. Державний фінансовий контроль: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Київ: ЦУЛ, 2009. 424 с.
4. Контроль і ревізія: підручник / Бутинець Ф. Ф., Бардаш С. В., Малюга Н. М., Петренко Н. І. Житомир: ЖІТІ, 2000. 512 с.
5. Лімська декларація // Офіц. сайт Рахункової палати України. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217>.
6. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента (Management): пер. с англ. М.: Дело, 1997. 704 с.

7. Ожегов С. И. Словарь русского языка. М.: Сов. энцикл., 1973. 846 с.
8. Офіційний сайт INTOSAI. URL: <http://www.intosai.org>.
9. Федосов П. А. Европейские модели государственного управления: общее и особенное // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2010. № 2, т. 3. С. 51–59. URL: <http://cyberleninka.ru/article/>.
10. Фоміцька Н. В., Шевченко О. М. Результативність діяльності органів державного фінансового контролю в Україні: проблеми оцінки // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2013. Вип. 4 (43). С. 161–168.
11. Фоміцька Н. В., Миронова Н. С., Набока Л. В. Контроль у державних інституціях: навч. посіб. / за заг. ред. д.е.н., проф. О. Ю. Амосова. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2012. 144 с.
12. Robert E. Shannon, Systems Simulation: The Anand Science. Englewood Cliffs. N.J.: Prentice-Hall, 1975. P. 4.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.