

КОНТРОЛЬ ЯК ОДНА З ФУНКЦІЙ УПРАВЛІННЯ В ТРАНСПОРТНІЙ СФЕРІ



СТЕПАНОВ

**Віктор
Юрійович,**

доктор наук з
державного управління,
професор кафедри
менеджменту і
адміністрування
Харківської державної
академії культури,
м Харків.

Анотація:

стаття розкриває
зміст поняття
системи контролю
як однієї з функцій
управління в
транспортній сфері
у зв'язку з іншими
функціями управління.
Показано, що контроль
виникає на певній стадії
управлінського процесу
та здійснюється усіма
суб'єктами державного
управління.

Ключові слова:

контроль, управління,
держава, транспортна
сфера.

УДК 354:656.078

Постановка проблеми. Динаміка формування ринкової економіки в Україні, накопичення макроекономічної стабільності певних економічних результатів дають підстави для вирішення проблем сучасності. Серед них важливе місце належить проблемам функціонування транспортної сфери, розвиток якої відбувається нерівномірно.

Інституційні реформи у транспортній галузі сформували нову систему господарювання, що заснована на принципах використання різних форм власності та самостійно визначають свою діяльність. Стає очевидною необхідність вдосконалення організаційно-економічних механізмів управління в сфері транспорту через функцію контролю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останні роки науковому вивченню питань забезпечення контролю у сфері управління приділяється значна увага. На думку В. Б. Авер'янова, контроль – елемент державної влади, що базується на певному «дуалізмі» громадянського суспільства і держави, забезпечує дотримання соціальних регуляторів, тобто нормативних та індивідуальних приписів у діяльності, поведінці підконтрольних суб'єктів з метою усунення можливих відхилень від заданих напрямів [2, с. 431].

Проблемам та перспективам вдосконалення механізму контролю в різних сферах присвячено багато робіт серед яких праці відомих фахівців з організації державного управління та регулювання різних сфер життєдіяльності суспільства, а саме: В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, Ю. Бараша, С. Білої, І. Грицяка, В. Гурнака, О. Дегтяра, О. Довгальнової, В. Князева, М. Корецького, В. Корженка, В. Мартиненка, Н. Мельтюхової, А. Мерзляк, Л. Мельника, Н. Миронової, А. Новікової, Н. Нижник, Г. Одінцової, О. Осауленка, А. Семенченка, В. Тертички, А. Ткаченка, Д. Тимохи, О. Шкідченко й ін. Разом з тим, ще залишаються важливі питання опрацювання проблем та впровадження перспектив контролю як однієї із функцій управління в транспортній сфері.

Метою статті є спроба розкрити розуміння сутності, змісту та особливості системи контролю як одну з функцій управління в транспортній сфері в зв'язку з іншими функціями управління.

Виклад основного матеріалу. Сучасна ситуація на українському транспорті визначила розмежування областей господарювання на дві сфери. Перша сфера схильна в більшій мірі до впливу саморегуляції, де ефективно діє конкурентно-ринковий механізм. До цієї сфери відноситься вантажний транспорт, транспортно-експедиційне обслуговування, сфера технічного обслуговування і ремонту рухомого складу. Друга сфера пов'язана з виконанням соціально значущих пасажирських перевезень, і тому вимагає прямого втручання держави. Питання, загальні для всіх підгалузей транспортного комплексу, повинні регулюватися одноманітно. Специфічні проблеми вимагають відповідних спеціальних підходів і методів державного втручання за допомогою контролю.

У ході багатовікової еволюції контроль сформувався як широка область практики, напрямків досліджень. Це зумовило статус контролю як значущого в системі управління. Наукове обґрунтування

його закономірностей, тенденцій, а також інновацій, викликало необхідність організації систематичної підготовки кадрів, стандартизації, розвитку законодавства, які в сукупності є умовами підвищення його результативності.

Початковим етапом аналізу форм державного контролю за додержанням законодавства є трактування відповідних термінів. Визначення поняття «контроль» містяться в багатьох нормативних актах України.

Відповідно до п. 3 Положення про систему управління безпекою руху поїздів у Державній адміністрації залізничного транспорту України, затвердженого наказом Міністерства транспорту та зв'язку України від 14 вересня 2004 р., № 818, контроль є функцією управління, яка полягає в перевірці виконання завдань об'єктами управління, з метою отримання інформації щодо виконання завдань та вжиття своєчасних заходів для досягнення результату [6].

Згідно з п. 1.9 Положення про систему управління безпекою польотів на авіаційному транспорті, затвердженого наказом Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 25 листопада 2005 р., № 895, контроль – це заздалегідь спланована система професійно обґрунтованих дій перевіряючих органів виконавчої влади, спрямованих на визначання стану об'єкта контролю щодо його відповідності встановленим вимогам, нормам та стандартам, технології роботи, з метою забезпечення якості продукції чи надання послуг при повному забезпеченні безпеки людей та навколишнього середовища [7].

Відповідно до п. 1.9 Інструкції про загальні вимоги до оформлення документів, у яких обґрунтовуються обсяги викидів, для отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами для підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців, затвердженої наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 9 березня 2006 р., № 108, контроль – це загальна функція керування, що полягає у спостереженні за ходом процесів у керівній і керованій системах, порівнянні контрольованих величин параметрів із заданою програмою, виявленні відхилень, їх місця, часу, причини та характеру [5].

Схожим чином визначають категорію контролю і науковці. Ю. О. Тихомиров розглядає контроль як перевірку дотримання й виконання нормативно встановлених завдань, планів і рішень, тобто початок циклу, присвяченого оцінці процесу, який здійснюється [8].

Контроль явище багатогранне і багатопланове. В. Б. Авер'янов вважає, що контроль є важливою ознакою змісту державного управління. Залежно від того, на якому рівні та стосовно чого розглядається, контроль може бути охарактеризований як форма чи вид діяльності, як принцип, як функція. Виходячи з розуміння суті контролю у сфері управління як спостереження за відповідністю діяльності керованого об'єкта тим приписам, які він отримав від керуючого суб'єкта, він є конкретним самостійним видом роботи [3].

Такий підхід дозволяє акцентувати увагу, по-перше, на функціональному призначенні контролю, по-друге, на тому, що він виникає на певній стадії управлінського процесу, по-третє, що контроль здійснюється усіма суб'єктами державного управління. Отже, державний контроль – це виявлення уповноваженими державними органами правопорушень, їх причин, умов, що їм сприяли у різних сферах державного та суспільного життя, проведення перевірок та інших контрольних заходів з метою виявлення та усунення негативних явищ і запобігання їм, а також притягнення винних осіб до передбаченої чинним законодавством відповідальності з метою забезпечення прав і свобод людини, громадянина та інтересів держави.

У громадських системах контролю піддається діяльність окремих людей, їх професійних співтовариств та організацій. В окремих країнах в цих цілях активно використовується колективний розум членів того чи іншого співтовариства, які спільно обговорюють стан справ, виявляють помилки й недоліки, вносять пропозиції щодо їх

усунення. Однак у складних системах поглиблений або спеціальний контроль може ефективно виконуватися головним чином професіоналами й структурами, наділеними на те відповідною владою і повноваженнями, що представляють легітимне джерело контролю.

Контроль на основі використання традиційних показників включає також оцінки минулої діяльності співробітників, ступінь задоволеності споживачів виробленими в організації товарами або послугами, дотримання стандартів тощо. Це служить для оцінки попередньої діяльності й дозволяє намітити відправні точки для планування майбутніх дій.

Процес контролю як одна з функцій управління в транспортній сфері починається з встановлення цілей. Потім йде стадія вироблення стандартів, оціночних показників і розмірів допустимих відхилень. Далі вироблені стандарти доводяться до співробітників і організовується процес вимірювання оціночних показників. Після порівняння оціночних показників зі стандартами процес контролю розгалужується: або значущі відхилення відсутні, й тоді на цьому закінчується даний цикл контролю, або значущі відхилення зафіксовані. У разі якщо в процесі вимірювання відбувається відхилення від стандартів, то процес контролю знову розгалужується. Далі або виробляються коригувальні впливи й усуваються відхилення, або переглядаються стандарти. У будь-якому випадку цикл контролю потім повторюється знову.

Таким чином, змістом контролю в транспортній сфері є спостереження, збір, систематизація та обробка різних відомостей, що характеризують стан, динаміку й вектори об'єктів контролю, виявлення причин невідповідності очікуваних результатів та обґрунтування заходів коригуючого впливу.

Методи й види контролю в транспортній сфері різноманітні й залежать від предмета, цілей, завдань і галузі управління, а також від того яка діяльність: минула, справжня, майбутня – стає предметом контролю. При цьому слід зазначити, що корінною ознакою контролю в транспортній сфері, що виділяє його серед інших функцій управління, є активне використання зворотного зв'язку. Саме зворотній зв'язок робить істотний вплив на елементи й процеси всього циклу контролю.

Так попередній контроль дозволяє принципово вирішувати питання про доцільність дій в майбутньому. Поточний контроль проводиться з метою підтримки стійкості проведених робіт від їх початку і до отримання планованих результатів. Фільтруючий контроль має на меті остаточне вирішення питання про продовження дії, наприклад, вступу міжнародної угоди в дію після його ратифікації законодавчим органом країни. Заключний контроль проводиться після завершення робіт і дає уявлення про загальні результати в зіставленні із запланованими.

Особлива увага в транспортній сфері приділяється методам безперервного контролю, що дозволяє отримувати своєчасний зворотний зв'язок у вигляді інформації, безпосередньо характеризує кінцеві результати транспортної організації та загалом якість її управління. До цього виду контролю відносяться відстеження змін в політичній, економічній і соціальній ситуаціях в країні, регіонах, містах і районах, поведінці співробітників тощо.

Структури, які здійснюють практичну контролюючу діяльність в транспортній сфері численні і різні як за статусом в системах управління, так і по виконуваних функціях. Традиційна організація контролю ґрунтується на показниках ефективності різних видів діяльності та їх відповідності прийнятим раніше критеріям, показниками і індикаторами.

Таким чином, контроль в транспортній сфері – це систематична і конструктивна діяльність керівників, органів управління, що покликана визначати ступінь адекватності досягнутих і майбутніх результатів, а також інших компонентів діяльності її цілям і нормам. Контроль – це збір та обробка інформації про траєкторію руху керованого об'єкта, зіставлення її з параметрами, заданими заздалегідь у планах або програмах, виявлення відхилень, аналіз причин, що викликали такі відхилення, їх

оцінка та прийняття рішення про коригуючий вплив. Контроль – це одна з основних управлінських функцій в транспортній сфері, невід’ємна складова процесу управління, що впливає на всі його інші функції і безперервно бере участь у цьому процесі від його початку і до завершення. Контроль взаємодіє з усіма іншими функціями управління в транспортній сфері, відіграє ключову роль в досягненні запланованих результатів діяльності та збереження керованою системою необхідних характеристик. Саме серцевиною контролю і є механізм зворотного зв’язку з об’єктом управління.

Останнім часом розширилася розробка і використання «нових поколінь» систем контролю, в тому числі автоматичних способів підготовки рішень і контролю їх виконання. Розвиваються нові інформаційні системи, які у певних аспектах транспортної сфери автоматизували процес управління і контролю. Одночасно з розвитком потужних інформаційних систем, що використовують сучасні можливості обчислювальної техніки та телекомунікаційні технології, змінюється і зміст інформаційних потоків, що беруть участь у процедурі контролю.

Актуальними напрямками розвитку практики в сфері контролю все більше стає поступове формування інноваційної культури – моніторингу та бенчмаркінгу в сфері нарощування та ефективного використання потенціалу організацій [1].

Моніторинг (від латинського *monitor* – наглядати, застережувати) може бути охарактеризований як постійно діюча система обліку, збору, аналізу та поширення інформації про стан об’єкта моніторингу, переважно про його критичні стани, що використовуються для контролю та прийняття відповідних заходів. Об’єктами моніторингу можуть бути процеси в економіці, соціальній сфері, екосистемі на мікро- і макрорівні. Вони численні й різноманітні, тому при використанні в сфері транспорту їх можна систематизувати за видами, цілями і завданнями, рівнями транспортної організації, способами здійснення та іншими ознаками.

На національному рівні організації моніторингу особлива увага приділяється макроекономічній збалансованості, руху основних показників щодо гранично допустимих значень в економіці, соціальній сфері, демографічній ситуації, диференціації рівнів розвитку регіонів тощо.

Слід зазначити, що в зв’язку із зростаючим значенням стратегічного контролю, призначеного для обґрунтованого вибору напрямку розвитку об’єктів, на особливу увагу заслуговують технології пошуків, осмислення, узагальнення та поширення досвіду кращих організацій, тобто бенчмаркінгу [4, 9]. Бенчмаркінг – управлінська процедура, яка полягає в тому, щоб збагатити практику роботи організації передовими й еталонними технологіями, стандартом і методом роботи кращих організацій-аналогів [1].

Основний зміст бенчмаркінгу полягає не стільки в тому щоб визначити, наскільки інші організації виявилися успішнішими, скільки виявити фактори й методи роботи, які дозволили досягти більш високих результатів. Зрозуміло, отримати такого роду вичерпну інформацію буває справою досить дорогою, тому системно збираються і потім використовуються відомості про окремі сторони роботи успішних організацій.

Дані про найкращий у світі досвід виробництва продукції або процеси обслуговування іноді важко виявити в силу того, що вичерпна інформація вимагає досить високих витрат. Тому бенчмаркінг часто використовує інформацію про організації, які просто опинилися кращими з тих чи інших параметрів. У зв’язку з цим можна виділити конкурентний і функціональний бенчмаркінг. Конкурентний бенчмаркінг розглядає вироби, послуги й процеси роботи прямих конкурентів організації. Функціональний бенчмаркінг розглядає вироби, послуги й процеси роботи організацій, які не є прямими конкурентами даної організації [9].

В основі бенчмаркінгу транспортної сфери лежить концепція безперервного контролю розвитку діяльності в транспортній сфері, яка передбачає безперервний цикл вдосконалення, планування, координації, мотивації і оцінки дій з метою сталого поліпшення діяльності в транспортній сфері.

У вітчизняній практиці минулих років бенчмаркінг більш відомий як використання передового досвіду кращих підприємств у рамках соцзмагання. Проте є важливі відмінності бенчмаркінгу, що використовується в ринкових умовах, від впровадження передового досвіду в рамках соцзмагання, який використовується в умовах централізованої економіки: перша відмінність – соцзмагання, як правило, нав'язувало кращі зразки зверху, а бенчмаркінг проводиться на ініціативній основі; друга відмінність – бенчмаркінг використовує передовий досвід не тільки аналогічних підприємств, але і підприємств з інших галузей і сфер; третя відмінність – бенчмаркінг не шукає найкращих зразків для наслідування, йому достатньо використовувати досвід діяльності, який з тих чи інших параметрів виявився кращим і на цій основі проводити поліпшення власної діяльності; четверта відмінність – бенчмаркінг здійснюється, як правило, безперервно, кожен раз після впровадження тих чи інших нововведень проводиться новий пошук кращих зразків для передачі передового досвіду.

Одним з можливих підходів до використання бенчмаркінгу як одну з функцій управління є участь у різних рейтингах і оцінках якості систем управління. Будь-яке суспільне визнання, що засноване на результатах, досягнутих у процесі відкритого і гласного змагання, може сприяти підвищенню якості управління.

Бенчмаркінг також може розглядатися як своєрідна технологія навчання. Ефект навчання в бенчмаркінгу може виникнути лише при відповідних організаційних і культурних передумовах. Це, перш за все, необхідний рівень децентралізації управління, делегування повноважень, відсутність вертикальної ієрархії і наявність коштів горизонтальної координації. У той же час сам по собі бенчмаркінг грає підлеглу роль в рамках загальної стратегії навчання організацій. Необхідним елементом цієї стратегії є навчання тому, як слід навчатися. Справа в тому, що багато організацій все ще не адаптовані до нових умов, що вимагає безперервного і постійного процесу навчання, а їх здатність до навчання знаходиться нижче необхідного рівня. У зв'язку з цим в програмах навчання та підвищення кваліфікації державних і муніципальних службовців-управлінців доцільно передбачати спеціальні тренінги, націлені на використання нових методів менеджменту в державному і муніципальному управлінні, а також тренінги, що розвивають у державних і муніципальних службовців здібності до навчання і самонавчання.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Деякі елементи в системі контролю при управлінні транспортною сферою є відомими, у тому числі й ті, що раніше повсюдно застосовувалися на транспорті. Наприклад, не можна стверджувати, що не існує стандартів екологічного стану транспорту, які повинні входити в нормативно-правову підсистему контролю, але, як показало дослідження, не можна також стверджувати, що повсюдно такі нормативи є необхідною частиною муніципальної системи регулювання діяльності транспорту.

Більш того, по-перше, слід доповнити екологічну нормативно-правову базу в частині, що зобов'язує муніципальну владу шукати шляхи мінімізації шкідливого впливу транспорту на навколишнє середовище та здоров'я населення. Так повсюдне поширення маршрутних таксі замість автобусів на звичайних маршрутах пасажирського транспорту веде до значного зростання загальних обсягів шкідливих викидів. У цьому зв'язку необхідні спеціальні й узаконені методики оптимального вибору варіантів перевезень пасажирів з урахуванням мінімізації сумарних шкідливих викидів які призводять до забруднення природи та загрози здоров'я людей. По-друге, логістична підсистема контролю у сфері транспорту практично відсутня, хоча основні теоретичні та методологічні вирішення цього питання розроблені й відомі.

Таким чином, транспортна сфера на макро- і мезорівнях може бути піддана подальшому вдосконаленню, що дозволяє підвищити ефективність управління й контролю. У цьому зв'язку доцільно проаналізувати засоби й цілі контролю, показавши, що і як має бути змінено та доповнено.

Література:

1. Аренков И. А. Бенчмаркинг и маркетинговые решения / Аренков И. А., Багиев Г. Л. — Санкт-Петербург: СПбУЭФ, 1997.
2. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. — 668 с.
3. Державне управління в Україні / За заг. ред. Авер'янова В. Б. — К., 1999. — 238 с.
4. Новые тенденции в управлении / Пер. с англ. М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. — 184 с. (Серия «Дайджест McKinsey»).
5. Про затвердження Інструкції про загальні вимоги до оформлення документів, у яких обґрунтовуються обсяги викидів, для отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами для підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців : наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 9 берез. 2006 р., № 108 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 13. — Ст. 916.
6. Про затвердження Положення про систему управління безпекою руху поїздів у Державній адміністрації залізничного транспорту України : наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 14 верес. 2004 р., № 818 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 39. — Ст. 2616.
7. Про затвердження Положення про систему управління безпекою польотів на авіаційному транспорті : наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 25 листоп. 2005 р., № 895 // Офіційний вісник України. — 2005. — № 51. — Ст. 3230.
8. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. — М. : Изд. г-на Тихомирова М. Ю., 1998. — 510 с.
9. Benchmarking for Nonprofits: How to Measure, Manage, and Improve Performance. http://www.fieldstonealliance.org/client/tools_you_can_use/04-26-05_Benchmarking.cfm