УДК 351.83

М. П. БУБЛІЙ

КООРДИНАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЬНИХ ФУНКЦІЙ

Р*озглянуто особливості координації діяльності органів державної влади під час здійснення контрольних функцій та визначено напрями підвищення ефективності координування контрольно-перевірочної діяльності різних державних органів шляхом створення інтегрованої інформаційної системи.*

Ключові слова: державне управління, координація, органи державної влади, контроль, державний контроль, інформаційні системи.

T*he paper discusses the features of coordinating public authorities' activity in their exercising control functions. Ways to improve coordination of supervisory and auditing functions performed by various state agencies by means of creating an integrated information system are suggested.*

Key words: public administration, coordination, public authorities, control, state control, information systems.

В Україні достатня кількість контролюючих органів, які здійснюють свою діяльність у межах своїх повноважень, проте інколи вони дублюють функціональні обов'язки один одного. Як відмічають деякі автори, система контролюючих органів в України багаточисельна та різноманітна і знаходиться в процесі реформування та становлення [16]. При цьому навіть належне виконання своїх функціональних обов'язків контролюючими органами не завжди дає позитивний результат від проведення перевірок. Неузгодженість дій контролюючих органів досить часто призводить до дестабілізації роботи підприємств, які перевіряються, до зниження результативності перевірок, до зниження ефективності контрольно-перевірочної роботи і до загального негативного ставлення громадян до контролюючих органів.

Питанням координації діяльності органів державної влади при здійсненні контрольних функцій в Україні присвячено чимало наукових робіт як вітчизняних, так і зарубіжних. Розробкою теоретичних засад впливу держави на соціальні процеси займалися такі дослідники, як Б. Авер'янов, О. Андрійко В. Білоус, Р. Калюжний, Г. Кунц, О. Машков, Н. Нижник, А. Новицький, А. Мінченко, С. О'Донел, В. Паращук, Г. Райт, Л. Савченко та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що дослідження з проблем координації діяльності органів державної влади при здійсненні контрольних функцій ще не має системного характеру. Розробки з цієї проблематики слабо узгоджуються між науковими установами і окремими дослідниками. Далеко не всі актуальні питання контрольної діяльності органів державної влади стали об'єктом вивчення.

Метою даної статті є узагальнення особливостей координації діяльності органів державної влади при здійсненні контрольних функцій і визначення

напрямів підвищення ефективності координування контрольно-перевірочної діяльності різних державних органів.

Одним із найбільш важливих напрямів підвищення ефективності контролю в сучасних умовах є координація і взаємодія між контролюючими органами [16, с. 366].

Розглянемо більш детально такий елемент управлінської діяльності, як координація. Термін "координація" походить від двох латинських слів, які в перекладі означають – разом та впорядкування. Це, по суті, означає не просто узгодження, а узгодження, яке вироблене та встановлене спільно декількома самостійно існуючими системами. Таке узгодження може здійснюватися самими системами у процесі їх функціонування, а може бути результатом діяльності особливої надсистеми або спеціального органу. Але, в будь-якому випадку суть координаційної роботи полягає в тому, щоб знайти найбільш оптимальне співвідношення між діями, а не вказувати послідовність цих дій. Для того щоб дати наукове визначення поняттю "координація", необхідно здійснити більш точний аналіз процесу встановлення такого співвідношення і більш детальний аналіз вихідних позицій.

А. Файоль, який є одним із засновників класичної теорії управління, розглядав координацію як одну зі складових єдиної адміністративної функції [17, с. 18]. Г. Кунц і С. О'Донел відмічали, що в цілому управління має координаційну природу і властиве будь-якій функції управління [9, с. 45].

В. Авер'янов відзначав, що наука розглядає координацію як узгодження діяльності різних ланок державного апарату, установ і організацій для ефективного вирішення поставлених завдань [1, с. 87].

У той же час, деякі вчені відмічають, що координування не типове для функцій певного держаного органу, і для цих цілей необхідно створення певних надбудов (координаційних центрів), які будуть виконувати функції координатора [4].

Визначення координації як управління, що розглянуте з позиції забезпечення узгодженості спільної діяльності об'єктів управління, дають С. Айвазян, Ю. Веденеєв, О. Супатаєва [2, с. 47]. Вони відмічають, що проблема координації, це проблема об'єднання, інтеграції дій, зусиль об'єктів управління, які переслідують спільну мету.

В. Рудашевський, розглядав поняття "координація" як забезпечення однонаправленості дій чи попередження виникнення відхилень (у функціонуванні) автономних частин певної системи для досягнення загальної мети шляхом корекції дій, що мають відхилення, та підтримки тих, які співпадають. Там, де одночасно діють декілька самостійних суб'єктів, цілі та завдання яких перетинаються, чи залежать одне від одного, виникає потреба в координації їх діяльності [15, с. 57]. Значний внесок у науку теорії управління, щодо координації як складової управлінської діяльності вніс В. Білоус. Зокрема він зазначав, що координація – необхідна складова всіх процесів управління. Разом з тим, координація – це самостійний засіб організації управління, що пристосовується до забезпечення узгодження функціонування автономних цілеспрямованих систем [4, с. 65].

Чіткого визначення поняття "координація", яке б було прийнятним для будь-якої системи управління, ще не сформовано. На нашу думку, це пов'язано із тим,

що визначень самого поняття "управління" існує дуже багато, і, як зазначає В. Авер'янов, у вітчизняній і зарубіжній літературі дотепер не сформульовано сталого й загальновизнаного визначення державного управління [1, с. 47]. Дану думку підтримує і Г. Райт [14, с. 54].

На нашу думку, взаємодія та координація не є тотожними поняттями і виражають дещо відмінні підходи до здійснення управлінської діяльності. Так, досить часто буває, що наслідком координації є взаємодія тих чи інших складових системи, тобто взаємодія виступає наслідком такої управлінської діяльності, як координація. Проте в деяких випадках вони можуть досить глибоко переплітатись і слугувати разом як один управлінський елемент.

Координація та взаємодія між контролюючими органами дає можливість усебічної, ґрунтовної перевірки фінансово-господарської діяльності суб'єкта, виявлення правопорушень і встановлення причин їх здійснення, визначення шляхів протидії негативним чинникам, забезпечення неухильного дотримання норм чинного законодавства та притягнення винних до відповідальності.

При отриманні необхідної і достатньої інформації, у тому числі від інших контролюючих органів, виноситься рішення про проведення позапланової перевірки. Специфіка планування, навантаження, методики проведення перевірок у різних контрольних органів різна, тому, як правило, навіть при отриманні інформації одночасно, перевірки призначаються в різний час. І знову складається ситуація, коли на підприємство один за одним ідуть перевіряючі, проводять перевірки у межах своїх повноважень, дотримуючись усіх норм чинного законодавства. Проте підприємство не може нормально функціонувати, повністю зривається намічений ритм роботи, підприємство не отримує запланованого прибутку, виникають доречні нарікання зі сторони господарюючого суб'єкта на дії контролюючих органів. Більше того, при виконанні своїх функцій контролюючі органи досить часто в тій чи іншій мірі дублюють один одного, проводячи перевірку одних і тих самих елементів фінансово-господарської діяльності по декілька раз. На підтвердження наших думок Е. Вознесенський зазначає, що належна організація контрольної діяльності суб'єкта контролю передбачає правове закріплення за ним певної групи об'єктів, об'єднаних відомою єдністю їх призначення, чітке встановлення меж контрольної діяльності даного суб'єкта з метою запобігання дублювання при здійсненні контрольних дій, підвищення відповідальності за функціональний стан конкретної групи об'єктів контролю і на цій основі – якості роботи контрольного апарату. Відсутність таких критеріїв порушує також принцип відомої спеціалізації працівників контрольних органів, що часто призводить до формалізму в здійсненні контрольних функцій [5, с. 27].

Координувати роботу всіх державних контролюючих органів, при цьому не вмішуючись у їх внутрішнє планування роботи та функціонування, повинен, на нашу думку постійно діючий державний орган, який буде мати достатньо повноважень зі створення спільних робочих контрольних груп, із залучення окремих спеціалістів до перевірок різних контролюючих органів, мав би достатній аналітичний

корпус, який визначав би суб'єктів господарювання, які підлягають комплексній, багатопрофільній перевірці різними державними контролюючими органами.

Для координації діяльності контролюючих органів деякі вчені вважають за доцільне створення нового державного органу – Міністерства державного контролю України [10, с. 25]. О. Андрійко пропонувала створити аналогічний за функцією – державний орган зі спеціальними повноваженнями – Комітет з питань державного контролю у сфері виконавчої влади [3, с. 18].

Слід зазначити, що проведення адміністративної реформи в Україні, яка має за мету і зменшити адміністративних органів держави, створення нового відомства, яке по суті, повинно здійснювати свою діяльність не тільки на рівні міністерств, і координувати діяльність контролюючих органів на місцях, призведе до збільшення державних службовців, до створення ще однієї, по своїй суті, контролюючої системи адміністративного примусу держави. Створення такої системи на рівні держави понесе значних матеріальних затрат, воно пов'язане зі зміною багатьох нормативних документів, у тому числі й Конституції, а це досить довготривалий і складний процес.

Аналізуючи нині діючі державні органи, які б могли взяти на себе таку важливу функцію, як координація контрольно-перевірочної роботи, необхідно виходити перш за все із тих функціональних повноважень, якими наділена дана служба. Пріоритетом повинна бути саме налагоджена співпраця з більшістю державних контролюючих органів, можливість проведення відповідного аналізу, моніторингу, визначення необхідних напрямків перевірок і координації цих перевірок всіма відповідними контролюючими державними органами.

На нашу думку, таким органом на нинішньому етапі може стати Державна служба фінансового моніторингу України. На користь даного державного органу виступає те, що його основними завданнями є проведення фінансового моніторингу, налагодження, взаємодія та інформаційний обмін з іншими державними органами, створення єдиної інформаційної системи.

Державна податкова служба України, Міністерство доходів і зборів України, Міністерство внутрішніх справ України мають значну кількість інформаційних систем, які в деякій мірі об'єднані та використовуються відомствами – власниками інформації. Для проведення належного аналізу, відповідного моніторингу того чи іншого суб'єкта господарювання, правоохоронні, державні контролюючі органи стикаються з міжвідомчими перепонами, законодавчо закріпленими обмеженнями в доступі до інформації. Це знижує ефективність, оперативність збору інформації необхідної для проведення тієї чи іншої перевірки.

Інформація, що необхідна для правоохоронних та державних контролюючих органів, є дуже різноманітною. Діяльність структурних підрозділів тієї чи іншої служби чітко направлена на відбір лише притаманної їм інформації, в результаті чого працівник, який не займається конкретною проблемою, може не приділити уваги отриманій інформації. Наприклад, оперативний працівник податкової міліції завжди візьме на замітку інформацію про значну фінансову операцію для

подальшої перевірки повноти сплати податків, щоб проаналізувати походження товару чи грошових коштів, тоді коли оперативника кримінального розшуку зацікавить така інформація лише за наявності ознак злочину проти особи (убивство, тяжкі тілесні ушкодження, побої, мордування та інше). Тому проблемою є правильна оцінка інформації та її подальша перевірка спеціалістами. Вибірковість в отриманні інформації залежить від завдань, які стоять перед працівниками, від їх уміння правильно оцінити та проаналізувати почуте, прочитане, побачене.

Сучасне інформаційно-технологічне забезпечення дає можливість отримувати значний обсяг інформації з різних джерел: телебачення, радіо, інтернет, преси і використовувати цю інформацію для подальшого проведення контрольно-перевірочних заходів.

Отримання інформації різноманітними методами дає змогу проаналізувати видиму, легальну сторону тієї чи іншої операції, яка при правильному і ґрунтовному аналізі допомагає визначити оптимальні шляхи для прийняття управлінських рішень при здійсненні контрольних функцій. На сьогоднішній день для проведення накопичення та аналізу необхідної інформації працівникам податкової служби дуже допомагають існуючі програми обліку в податковій службі (автоматизовані робочі місця “Облік”, “Митниця”, “Аудит”, “Картка боржника”, Автоматизована інформаційна система “Податки” тощо).

Використання даних інформаційних систем у значній мірі полегшує саму роботу щодо збору інформації, дає велику економію часу, достовірність інформації, можливість не розшифровувати напрямок роботи. Але для більш чіткої та налагодженої роботи всіх служб доцільним було б надати їм можливість доступу до інформаційних систем інших служб: ДАІ, інформаційних систем інформаційного центру Міністерства внутрішніх справ України, інформаційних систем митниці, відповідно для оперативних працівників інших відомств надати можливість користуватися базами даних податкової служби.

Таким чином, можливість доступу до інформаційних систем різних відомств дала б змогу більш ефективно впливати на негативні тіньові прояви, використовувати позитивний досвід всіх контрольних служб держави, забезпечувати необхідний моніторинг та координувати роботу всіх державних контролюючих органів.

Діяльність державного органу, який би мав можливість доступу до інформаційних баз даних всіх інших державних контролюючих органів та здійснював моніторинг цієї інформації, дала б можливість і відповідної організації не тільки проведення планових перевірок, а і забезпечення міжвідомчих, спільних позапланових перевірок різними державними контролюючими органами. Саме накопичення інформації, її моніторинг і можливість доступу до інших інформаційних баз даних повинно слугувати тією відправною основою в формуванні функціональних обов’язків державного органу, який би взяв на себе повноваження проведення координації контрольно-перевірочної роботи.

Інформатизація дозволяє автоматизувати багато процесів з накопичення, аналізу, розподілу та пошуку інформації. Це дозволяє підвищити ефективність

управлінської діяльності, в тому числі й контролю як одного із елементів управління. Існування багатьох розрізнених інформаційних систем у різних державних органах ще не дає підстав говорити про існування інтегрованої бази даних, яка б могла забезпечити нормальний режим роботи всіх контрольних органів держави. Саме наявність великої кількості автоматизованих інформаційних систем, які не співпрацюють між собою, не допомагає в роботі, а інколи, і не дає можливості правильно оцінити ситуацію та прийняти відповідне управлінське рішення. Україна ввійшла в епоху інформаційного суспільства й повинна вміти правильно накопичувати та користуватися необхідну інформацію. Досягнення високої ефективності роботи неможливе без створення комп'ютеризованих, інтегрованих між собою інформаційних систем. І, як відмічає А. Мінченко, це повинна бути єдина державна інформаційна система, а не розрізнені острівки з автоматизованих систем, які концептуально протистоять один одному [12, с. 7].

Визначаючи те, що створення єдиної державної інформаційної системи дозволить налагодити співпрацю між різними контролюючими і правоохоронними органами, необхідно зазначити, що для реалізації даної вимоги необхідне значне науково-технічне оснащення, досить великі матеріальні капіталовкладення та тривалий час. Багато вчених-управлінців підтримують необхідність упровадження нових інформаційних технологій. Основними заходами підвищення ефективності діяльності органів управління соціальними системами в цілому є подальше вдосконалення їх організовування, починаючи з низових ланок: перебудова методів і методик планування та контролю за діяльністю органів і підрозділів, упровадження нових інформаційних технологічних процесів підтримки та прийняття управлінських рішень [7].

Визначаючи необхідність існування інтегрованої єдиної державної комп'ютеризованої інформаційної системи, ми визначаємо необхідність відображення в ній таких основних складових, що необхідні для повноцінного проведення аналізу відомостей з цих баз даних:

– автоматизовані банки даних, що дають можливість накопичення, подальшого пошуку та використання необхідної для повноцінного проведення аналізу інформації (картотеки Міністерства внутрішніх справ України, бази даних реєстрації автотранспорту, автоматизовані інформаційні системи Державної податкової служби по обліку платників податків та по сплаті податків, бази даних державних органів по реєстрації суб'єктів господарювання, земельний кадастр та багато інших);

– автоматизовані системи обліку документообігу, їх систематизація, зберігання та накопичення;

– системи нормативного підтримання діяльності державних органів, суб'єктів господарювання та загальні правові інформаційні системи;

– автоматизовані системи підтримання управлінських рішень;

– спеціалізовані програми пошуку необхідної інформації;

– забезпечення обміну інформацією (передача електронної пошти).

Інтегрування інформаційних систем різних органів державної влади багато в чому залежить і від можливості комунікаційних систем. Саме передача інформації від одного джерела до іншого повинна бути доступною та відносно дешевою. На практиці досить часто зустрічається те, що на паперових носіях роздруковуються електронні форми, які заповнюються та передаються до центрального офісу, оснащеного необхідною комп'ютерною технікою, де проходить повторне введення інформації вже в електронному вигляді. Комп'ютерна техніка, яка використовується на нижчих рівнях управління, досить часто не в змозі підтримати програмне забезпечення інформаційних систем вищого рівня управління. Тому виникає проблема із наповненням баз даних інформацією, необхідною для роботи.

При комп'ютеризації – різними відомствами та міністерствами використовувались різні програми, до інформаційних систем, ставились різні вимоги, і це, наданий час, не дає інтегруватися. Часто багато інформації дублюється різними органами (наприклад, при державній реєстрації суб'єкта господарювання, далі при реєстрації платника податків у Державній податковій службі, у Пенсійному фонді, в Фонді соціального страхування та ін.). Об'єднання інформаційних систем в єдину державну – дало б змогу зекономити не тільки час як держслужбовців, так і суб'єктів господарювання, а і посилити контроль, підвищити ефективність відбору необхідної інформації, її аналіз та прийняття відповідного управлінського рішення.

Таким чином, державним органом, який би став адміністратором інтегрованої державної інформаційної системи та здійснював головну координуючу роль контрольно-перевірочної роботи державних органів, може бути Державна служба фінансового моніторингу України.

Література:

1. *Авер'янов В. Б.* Виконавча влада і державний контроль / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко. – К. : Наук. думка, 1999. – 48 с.

2. *Айвазян С. И.* Правовые вопросы управления научными иследованиями / С. И. Айвазян, Ю. А. Веденеев, О. А. Супатаева. – М. : Наука, 2000. – С. 45–46.

3. *Андрійко О. Ф.* Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко ; НАН України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Наук. думка, 2004. – 304 с.

4. *Білоус В. Т.* Координація боротьби з економічною злочинністю : монографія / В. Т. Білоус. – Ірпінь : Академія держ. подат. служби, 2012. – 449 с.

5. *Вознесенский Э. А.* Финансовый контроль в СССР / Э. А. Вознесенский. – М. : Юрид. лит-ра., 1973. – 258 с.

6. Державне управління: Теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юринком-Інтер, 1998. – 432 с.

7. Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації: організаційно-правові питання теорії і практики : монографія / за ред. Р. А. Калюжного та В. О. Шамрая. – К., 2009. – 296 с.

8. *Кузминский Ю.* Исполнение рекомендаций ФАТФ. Создание единой государственной информационной системы / Ю. Кузминский // Юридический журнал. – 2013. – № 4. – С. 84–85.

9. *Кунц Г.* Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций / Г. Кунц, С. О'Донел ; [пер. с англ.]. – М. : Прогресс., 1981. – Т. 1. – С. 117.

10. *Нижник Н.* Контроль у сфері державного управління / Н. Нижник, О. Машков, С. Мосов // Вісник Української академії державного управління. – К., 1998. – № 2. – С. 25.

11. *Новицький А. М.* Інтеграція інформаційних систем, як чинник підвищення ефективності контрольної діяльності // А. М. Новицький / Правова інформатика. – 2004. – № 4. – С. 63–67.

12. *Мінченко А. В.* Правова інформатика. Концепція інформатизації / А. В. Мінченко. – К. : Арістей, 2013. – 288с.

13. *Паращук В.* Стандарти державного контролю: погляд на проблему / В. Паращук // Право України. – 2011. – № 8. – С. 88–90.

14. *Райт Г.* Державне управління / Г. Райт ; [пер. с англ.]. – К. : Основи, 1994. – 432 с.

15. *Рудашевский В. Д.* Координационное управление – резерв перестройки / В. Д. Рудашевский. – М. : Экономика, 1990. – 225 с.

16. *Савченко Л. А.* Правові основи фінансового контролю : навч. посіб. / Л. А. Савченко. – К. : ЮрінкомІнтер, 2008. – 504 с.

17. *Файоль А.* Учение об управлении: Научная организация труда и управления / А. Файоль. – М. : Экономика, 1965. – 487 с.

Надійшла до редколегії 09.09.2013 р.