



С. А. Кохан*

СИСТЕМНИЙ ЛОКУС КЛАСИФІКАЦІЇ КОНТРОЛЮ

На даний час Україна перебуває у стані розбудови незалежної суверенної держави, в основу якої покладено принципи демократичного громадянського суспільства з адсорбуванням усіх позитивних рис розвинутих демократичних країн. Прагнення суспільства до вступу в Євросоюз нерозривно пов'язане із формуванням громадянського суспільства, де основними критеріями є верховенство права та неухильне дотримання прав і свобод кожного громадянина. Н. Р. Нижник наголошує: “Реформування державного апарату потребує розширення масштабів і сфер дії контролю на центральному, регіональному і місцевому рівнях України. Зростає обсяг контрольної, інспекторської, організаційно-методичної та іншої роботи, що пов'язано з виробленням нової методології контролю в системі державного управління, в роботі з апаратом органів державної влади”¹.

Для успішного проведення всіх цих процесів необхідна чітка злагоджена робота державного управлінського апарату, діяльність якого повинна підкріплюватися розумінням та підтримкою народу. Зараз державне управління України і, зокрема, сфера державної служби також знаходяться у стані становлення і розвитку, апробації та корегування своїх структур і функцій, що взагалі характерно для країн колишнього Радянського Союзу. Тому дуже важко переоцінити роль контрольної діяльності насамперед у державних структурах, так як саме контроль є тим корегуючим фактором, який дозволяє підтримувати дієвість їх функціонування у межах Конституції. Можна приймати велику кількість мудрих та справедливих законів, але без контролю виконання вони так і залишаться добрими намірами. В. Д. Бакуменко зазначає: “Контроль у сфері державного управління — важлива функція державної влади та управління, яка дозволяє не тільки виявити, але й запобігти помилкам і недолікам у діях суб'єктів державного управління, шукати нові резерви та можливості”².

Проаналізувавши джерела наукової інформації з визначеної проблематики, можна констатувати, що на даний час зустрічається багато наукових праць, присвячених проблемі контролю у різних галузях суспільного життя і у державному управлінні зокрема. Взагалі в літературі зустрічаються різноманітні підходи до визначення критеріїв, за якими проводиться класифікація контрольної діяльності, одні автори роблять наголос на класифікації контролю за його формами, інші — за видами, зустрічається обґрунтування класифікації за організаційними видами та структурою контролюючих органів.

У В. Д. Бакуменко та П. І. Надолішнього зустрічаємо: “Узагалі види контролю можна класифікувати за багатьма ознаками. Залежно від того, контролюються головні функції чи допоміжні, ми говоримо про контроль адміністративний або технічний. В іншому аспекті контроль застосовують або до певного аспекту функціонування організації (юридичний, фінансовий, матеріальний, виконання доручень органів державного управління, діловодства), або до всього управління нею (контроль системи управління)”³. О. І. Сушинський

© Кохан С. А., 2007

* аспірант Національної академії державного управління при Президенті України (Київ)

¹ Нижник Н. Р., Машков О. А., Мосов С. П. Контроль у сфері державного управління // Вісн. УАДУ. — 1998. — № 2. — С. 23.

² Державне управління: словник — довідник / Уклад. В. Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар, В. М. Князев, С. О. Кравченко, Л. Г. Штика; За заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — С. 97.

³ Бакуменко В. Д., Надолішній П. І. Теоретичні та організаційні засади державного управління: Навчальний посібник. — К.: Міленіум, 2003. — С. 174.



зазначає: “...важливою ознакою класифікації здійснення контрольної влади є її методи”⁴. “Методами контролю є тематична перевірка, обстеження, безперервне відстежування якогось виду діяльності, ревізія”⁵.

Але при цьому такий аспект як класифікація контролю у сфері державного управління розглядався побіжно, у контексті вивчення тих чи інших проблем. Між тим чітка системна класифікація контрольної діяльності дасть змогу більш глибоко розібратися в її структурі, взаємозв'язках між контролюючими органами, визначити розмежування в їх діяльності і повноваженнях, що, в свою чергу, дозволить уникнути дублювання деяких функцій, виявити сфери, слабо охоплені контролем, або неконтрольовані взагалі, проаналізувати можливий перерозподіл контрольних ресурсів. Все це набуває ще більшої важливості у контексті проблеми боротьби з корупцією в країні.

Тому ціль даної статті можна визначити як систематизацію на основі проаналізованих праць і документів класифікаційної структури контролю у сфері державного управління. Ґрунтовні праці із проблем контролю наведено у виданнях таких науковців як О. Ф. Андрійко⁶, В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній⁷, С. Д. Дубенко, Н. Р. Нижник⁸, О. П. Полінець⁹ та ін.

Для аналітичної систематизації наукових знань з питання контрольної діяльності з метою їх застосування та подальшого дослідження в напрямку синтезу компонентів оптимальної конструкції системи контролю в сфері державної служби потребують зосередження уваги деякі теоретичні набутки фахівців у цій галузі, наведені у *викладі основного матеріалу* цієї статті.

1. За організацією взаємозв'язку контролюючого суб'єкта і контрольованого об'єкта розрізняють такі види контролю:

- внутрішній (внутрішньовідомчий);
- зовнішній (надконтроль).

Внутрішній контроль здійснюється за діяльністю об'єктів, які перебувають в адміністративному підпорядкуванні. Однією з особливостей внутрішнього контролю є те, що він проводиться безпосередньо у процесі діяльності контрольованого об'єкту, що дає змогу динамічно корегувати відхилення показників від норми, що, у свою чергу, дозволяє знизити ресурсні затрати самого контролю та підняти ефективність діяльності об'єкту.

Зовнішній контроль здійснюється за діяльністю об'єктів, наділених контрольними повноваженнями щодо організаційно підпорядкованих об'єктів і

⁴ Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Монографія. — Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. — С. 378.

⁵ Там само. — С. 379.

⁶ Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 1999. — 38 с.

⁷ Державне управління: словник — довідник / Уклад. В. Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар, В. М. Князев, С. О. Кравченко, Л. Г. Штика; За заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 228 с.; Бакуменко В. Д., Надолішній П. І. Вказ. праця.

⁸ Нижник Н. Р., Машков О. А., Мосов С. П. Контроль у сфері державного управління // Вісн. УАДУ. — 1998. — № 2. — С. 23-31; Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навч. посіб. / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко, Н. Г. Плахотнюк, С. П. Мосов / За ред. Н. Р. Нижник — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 164 с.; Нижник Н. Р. До проблем ефективності державного управління в Україні // Підвищення ефективності держ. упр.: стан, перспективи та світовий досвід: Зб. наук. пр. УАДУ / За заг. ред. В. М. Князева. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — С. 6-11.

⁹ Полінець О. П. Контроль у державному управлінні: сутність, види та форми його здійснення // Вісн. УАДУ. — 2000. — № 2. — С. 71-76; Полінець О. Контроль у сфері державного управління // Зб. наук. праць Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. — К., 2000. — Вип. 1. — С. 85-93; Полінець О. П. Поняття і зміст контролю в державному управлінні. Внутрішній контроль у державному управлінні // Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посіб. / За заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. — Л.: Вид-во Нац. ун-ту “Львів. політехніка”, 2002. — С. 320-331.



в основному стосується однієї із сторін їх діяльності. Зовнішній контроль здійснюють органи, незалежні від контролюваного об'єкта. Формами зовнішнього контролю в державному управлінні є Конституційний контроль, Президентський контроль, Парламентський контроль, контроль в органах виконавчої влади, судовий контроль, прокурорський нагляд, фінансово-господарський контроль (економічний або фінансовий), громадський контроль.

За твердженням науковця В. М. Соловйова метою Концепції Закону України “Про державний контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб” є “створення системи державного контролю у всіх сферах діяльності органів виконавчої влади, яка повинна цілісно пов'язати аспекти внутрішнього і зовнішнього контролю і визначити його механізми”¹⁰.

В. Б. Авер'янов звертає увагу на те, що: “При поділі державного контролю на зовнішній і внутрішній та виділенні контролю за ознаками його суб'єктів можна простежити можливість їх перетинання, а отже, й можливість координації з метою активізації взаємодії впливу на контрольовану ситуацію”¹¹.

2. За сферами діяльності, що підлягають контролю розрізняють такі види контролю: надвідомчий або позавідомчий; міжвідомчий; відомчий.

Надвідомчий контроль проводиться органами, до компетенції яких належить керування всіма галузями господарського комплексу, сферами діяльності, соціально-економічними та адміністративно-політичними процесами. Такий контроль здійснюється органами загальної компетенції (Президент України, Кабінет Міністрів, місцеві державні адміністрації).

Міжвідомчий контроль проводиться органами міжгалузевої компетенції, які здійснюють контроль за загальнообов'язковими для всіх суб'єктів і об'єктів управління встановленими вимогами та наглядають за їх виконанням (Держкомстат, Державна податкова адміністрація, Головне контрольно-ревізійне управління, пожежна та автомобільна інспекції), регулювання нормативно-правовими актами щодо компетенції цих органів та встановлених вимог.

Відомчий контроль проводиться в певній структурі з метою перевірки діяльності нижчих органів і підпорядкованих об'єктів управління. Характеризується необхідністю володіння ревізорами спеціальними знаннями, специфічними для діяльності контролюваного об'єкта. Часто відомчий контроль спрямовується на перевірку кінцевих результатів, причому недостатньо охоплює сам процес виконання та впливаючі на нього фактори. Тому, одним із шляхів підвищення ефективності тут можна означити надання цьому виду контролю постійно діючого характеру, зробити його регулярним.

На нашу думку, у цій класифікаційній групі можна виділити як слабку сторону неузгодженість перевірок між надвідомчою та відомчою формами контролю, які часто дублюють одне одного, що знижує ефективність залучених ресурсів.

3. За ступенем втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу розрізняють такі види контролю: безпосередній; опосередкований.

При безпосередньому контролі компетентний орган прямо втручається в оперативну діяльність підконтрольного органу, примушує його діяти тим чи іншим чином, скасовує акти, призупиняє роботу тощо.

При опосередкованому контролі наділений повноваженнями орган лише звертає увагу на недоліки в діяльності підконтрольної структури, вимагає їх усунення, але сам активних дій з реалізації вимог не здійснює.

¹⁰ Соловйов В. М. Урядовий контроль — ефективний засіб забезпечення законності в державному управлінні України [Електронний ресурс] // Державне управління: теорія та практика. — 2005. — № 1 — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DUPT/2005-2>.

¹¹ Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім “Ін-Юре”, 2002. — С. 441.



4. За органами, які його здійснюють, контроль поділяється на такі класифікаційні групи:

- Контроль Президента України;
- орган законодавчої влади — Верховна Рада України;
- органи виконавчої влади — Кабінет Міністрів; Рада Міністрів Автономної Республіки Крим; міністерства; центральні органи влади, що мають спеціальний статус; держкомітети; місцеві державні адміністрації;
- судові органи — Конституційний суд України, суди загальної юрисдикції, суди спеціальної юрисдикції;
- спеціальні контролюючі органи — Головне контрольно-ревізійне управління, Державна податкова адміністрація, Антимонопольний комітет, Державна митна служба, Державний комітет з питань захисту прав споживачів, Державний комітет контролю за цінами, Державна санітарна інспекція, Державна пожежна інспекція, Державна автомобільна інспекція, Фонд майна, Казначейство, та інші;
- органи місцевого самоврядування: місцеві ради і виконавчі органи.

5. Залежно від часу проведення розрізняють такі види контролю: попередній; поточний; наступний.

Попередній (превентивний) контроль проводиться з метою виявлення необхідних умов та обґрунтування підстав для прийняття рішень. Він проводиться до початку прийняття управлінських рішень. Превентивний контроль вважається одним з найбільш ефективних.

Поточний (регуляторний) контроль проводиться в процесі виконання прийнятих управлінських рішень, а також поставлених завдань, взятих зобов'язань. Регуляторний контроль передбачає оперативне втручання у контрольований процес під час його виконання, дає змогу динамічно корегувати відхилення. До контрольного процесу залучаються керівники структурних одиниць та підрозділів, окремі фахівці, працівники фінансових підрозділів тощо.

Наступний контроль (постконтроль) на відміну від попередніх має на меті з'ясувати відповідність результату прийнятого рішення завданню. Основна мета — оцінка вже досягнутого і розробка стратегій на майбутнє.

Треба відзначити, що відносно критеріїв класифікації цих видів контролю зустрічаються різні підходи — найчастіше застосовується часовий критерій проведення перевірок (який, до речі, використав і автор цього дослідження як найбільш прийнятний), однак зустрічається й класифікація за визначенням етапів проведення цих видів контролю та за формами їх застосування у залежності від часу виконання контрольних дій (тут ігнорується стадія поточного (регуляторного) контролю).

6. За галузевою спрямованістю розрізняють контроль у промисловості, на транспорті, у зв'язку, сільському господарстві, фінансовій сфері, він здійснюється галузевими міністерствами і відомствами.

7. За функціональними напрямками діяльності контроль поділяється на технологічний, фінансовий, банківський, податковий, митний, за дотриманням антимонопольного законодавства, метрологічний, статистичний, кадровий (Головдержслужба), санітарно-епідеміологічний, екологічний тощо.

У державному управлінні також розрізняють такі види контролю як стратегічний, технічний, аналітичний, бюджетний і управлінський.

Стратегічний контроль полягає в отриманні достатньої інформації про стан об'єкта без повного його контролю. Для цього необхідно виокремити стратегічні ланки, або так звані "критичні точки" в системі державного управління, спостерігаючи за якими контролер може розібратися в суті діяльності об'єкта контролю. При порівнянні з контролем усієї діяльності об'єкта такий



вид контролю вимагає менше витрат на його організацію. До того ж, стратегічний контроль допускає довіру до підконтрольних об'єктів, спонукає їх до співробітництва в той час, коли за суцільного контролю виконавці прагнуть його уникнути.

Технічний контроль здійснюється шляхом моніторингу дотримання вимог і термінів виконання норм прямої дії (наприклад, чи своєчасно надані відповіді фізичним або юридичним особам на їхнє звернення, чи розроблено та подано у встановлений термін до парламенту або уряду законопроекти, проекти положень, методичних рекомендацій, чи було вжито визначених організаційних заходів тощо). Суб'єктами технічного контролю насамперед є служби діловодства та загальні відділи установ, організацій, підприємств тощо.

Аналітичний контроль здійснюється впродовж усього періоду дії ухвалених указів та розпоряджень, а його завданням є проведення системного і комплексного аналізу та надання узагальненої оцінки стану виконання завдань задіяними у цьому процесі суб'єктами (громадянами, органами місцевого самоврядування в частині делегованих повноважень, державними органами виконавчої влади, підприємствами, організаціями, установами усіх форм власності).

Суб'єктами аналітичного контролю є майже кожен державний орган виконавчої влади, у тому числі міністерства й відомства, а також місцеві державні адміністрації у тих сферах державного управління, за які вони відповідають. Наприклад, Головне контрольно-ревізійне управління України проводить контроль за ефективним використанням фінансових ресурсів та раціональними витратами матеріальних цінностей, реальним станом бухгалтерського обліку та звітності в державних органах та державних валютних фондах, а також у бюджетних організаціях та підприємствах усіх рівнів; надає рекомендації щодо ліквідації виявлених порушень і недоліків та попередженню їх виникнення у подальшій діяльності.

Бюджетний контроль реалізується у вигляді різнопланових перевірок з метою виявлення невідповідностей між наперед ухваленим кошторисом та дійсним станом видатків та витрат. Бюджетний контроль орієнтується на підвищення ефективності роботи підконтрольних державних органів, але стосується в основному економічних показників.

Управлінський контроль, відрізняється від бюджетного комплексністю, тобто поширюється на всю організацію і спирається на показники, які не оцінюються вартісними критеріями. Управлінський контроль має на меті оптимізацію роботи контрольованого державного органу, підвищення ефективності його діяльності, перевіряє досягнення поставлених цілей, завдань, відхилення процесу їх досягнення від статуту діяльності органу. На наш погляд, потенційні можливості управлінського контролю використовуються не в повній мірі через недостатню наукову розробленість індикаторної складової з урахуванням поєднання із стимулюванням праці державних службовців.

Існують три стадії контрольної діяльності: вступна (підготовча) — вибір об'єкта, визначення предмета, встановлення способу здійснення, підбір осіб, які будуть здійснювати контроль, складання плану проведення контролю; **контент-аналітична** (змістовно-аналітична) — збір інформації, співставлення інформації, отриманої з різних джерел та її обробка; **завершальна** (підсумкова) — поділяється на такі етапи:

- прийняття рішення за підсумками контролю;
- доведення до адресата; надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті;
- перевірка виконання рішень, прийнятих за підсумками контролю.

На даний час існують різні засоби та критерії, згідно з якими оцінюється контрольна діяльність, наприклад співставлення результатів контролю з його



задокументованими вихідними умовами, що застосовується у державному управлінні. В. Д. Бакуменко та П. І. Надолішній виділяють наступне: “Для сфери державного управління характерні нормативно-правові та організаційно-розпорядчі документи, наради, протоколи, доповіді, інформаційно-аналітичні, пояснювальні та службові записки, договори, угоди, регламенти, інструкції, акти прийому-передачі, плани, графіки, звіти тощо”¹².

Можна виділити наступні ознаки ефективності контролю:

- стратегічне спрямування — перевірка найбільш загальних показників, важливих для успіху;
- орієнтація на результат — співставлення досягнень з метою, а не контроль як самоціль;
- відповідність справі — узгодженість показників, що контролюються з параметрами мети;
- своєчасність — відповідність моменту контролю фазам діяльності об’єкту;
- гнучкість — пристосування форм та методів контролю до змін у середовищі;
- простота — зрозумілість для співробітників;
- економічність — перевищення результатів контролю над витратами на його проведення.

Органи державного контролю у своїй практичній діяльності використовують різноманітні форми, які можуть змінюватись відповідно до умов, що виникають, повноважень органів, які його здійснюють. До форм контролю відносяться: перевірки; запити; обстеження; заслуховування звітів, повідомлень та інформацій; інспектування; ревізії; експертизи; рейди та огляди, що проводяться як у плановому порядку, так і позачергово; вивчення ділових і особистих якостей кандидатів на заміщення посад; розгляд скарг; координація діяльності контролюючих органів та ін. Перевірки можуть бути: документальними, разовими, повторними, вибірковими, комплексними, тематичними тощо. Засоби внутрішнього контролю можна поділити на чотири категорії: механізми виявлення, наказові механізми, превентивні механізми, механізми корегування. Механізми внутрішнього контролю, до яких вдаються всередині організації, передбачають дії, процедури, операції, які здійснює керівництво з метою збільшення ймовірності досягнення поставлених цілей. Фактори, що впливають на результати роботи державних службовців, розглянуті у статті Б. Г. Савченко та М. В. Кравченко “Шляхи підвищення ефективності діяльності державних службовців (соціологічний аналіз)”, що базується на результатах соціологічного дослідження, в основу якого “...була покладена двофакторна Теорія Герцберга — респонденти ранжували ті характеристики роботи, які можуть стимулювати до підвищення ефективності та привабливості праці. При аналізі причин задоволеності або незадоволеності роботою розглядалися дві різні групи факторів — гігієнічні фактори (політика керівництва, умови роботи, заробітна плата, міжособистісні відносини з керівництвом та колегами, ступінь безпосереднього контролю за роботою) та мотивації...”. Автори стверджують: “Щодо аналізу гігієнічних факторів, які стимулюватимуть до підвищення ефективності та привабливості праці, важливим для опитаних державних службовців виявився безпосередній контроль їх роботи керівником. Такий факт пояснюється тим, що цей показник є одним із важливих чинників визнання результатів роботи, який респонденти поставили на перше місце”¹³.

¹² Бакуменко В. Д., Надолішній П. І. Вказ. праця. — С. 175.

¹³ Савченко Б. Г., Кравченко М. В. Шляхи підвищення ефективності діяльності державних службовців (соціологічний аналіз) [Електронний ресурс] // Державне управління: теорія та практика. — 2005. — № 1 — Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DUPT/2005-2>.



Таким чином, проведення якісного систематичного контролю за відповідними видами та формами дозволяє ефективно використовувати його як засіб управління.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зазначити, що наведена система класифікації контролю в державному управлінні розкриває загальну структуру контрольної діяльності, яка дає можливість визначити взаємозв'язки між контролюючим та контрольованим об'єктами, а також між різними контрольними органами за різними критеріями. Вказані основні органи, які здійснюють контрольну діяльність у сфері державного управління. Все це надає наведеній класифікаційній структурі узагальнюючого характеру, не розкриваючи нижчі структурні ланки, які безпосередньо займаються контролем. Тому розроблення по цій схемі деталізованої класифікації з означенням конкретних контрольних органів, їх функцій, а також визначення сфери діяльності посадових осіб, наділених контрольними повноваженнями, може бути темою окремого дослідження. До того ж, як наголошує О. І. Сушинський: "Сама система контролю і система окремих його видів не є статичними з раз і назавжди визначеними змістом, методом і формами"¹⁴, що є підставою для ревізії з часом взагалі класифікаційної схеми контролю як динамічного процесу, що постійно розвивається та змінюється згідно із вимогами трансформаційних процесів суспільства.

Для розв'язання поставленого завдання у даному дослідженні застосовувався інноваційний метод аналітичного синтезу. Запропонована класифікація стане у нагоді при розробленні нормативно-правових актів щодо процедурних дій стосовно контролю у сфері державного управління та допоможе контрольним органам визначитися з пріоритетами серед впроваджених видів контролю або синтезувати їх у своїй діяльності.



¹⁴ Сушинський О. І. Вказ. праця. — С. 382.