

піднесення в кінці XVI – першій половині XVII ст. Одним із найважливіших його здобутків стало усвідомлення власних історичних традицій, виражене через культ пам'яті й спрямоване на виховання патріотизму на зразках минулого.

У боротьбі за відстоювання прав і привілеїв, протистояння асиміляторських дій Речі Посполитої козацтво поступово усвідомлювало себе окремим соціальним станом. Набута часом етнічна свідомість та нові ціннісні орієнтації утверджували в козаках почуття власної гідності, лицарських ідеалів вірності, доблесті й честі. Ці поняття в ході національно-визвольного руху поширювалися з козацького середовища й на інші верстви населення. Тому цілком природно, що саме світоглядні засади козацтва стали одним із вагомих чинників національної свідомості українців, а серед тогочасної європейської спільноти останні дістали назву “козацького народу”.

Список використаних джерел:

1. Апанович О. М. В якого бога вірила Січ. *Людина і світ*. 1990. № 6. С. 2–11.
2. Грачоті С. Українська культура XVII ст. і Європа. *Всесвіт*. 1995. № 3–4.
3. Дорошенко Д. І. Огляд української історіографії. Державна школа: історія, політологія, право. Київ, 1996.
4. Залізник Л. Нариси стародавньої історії України. Київ, 1994.
5. Корновенко С. В. Українська козацька держава другої половини XVII ст.: відроджена сила традицій. *Українська козацька держава: витоки та шляхи історичного розвитку*: матеріали V Всеукр. історичних читань. Київ; Черкаси, 1995.
6. Максимович М. А. Собр. соч. Киев, 1876. Т. 1.
7. Паславський І. В. З історії розвитку філософських ідей на Україні в кінці XVI – першій третині XVII ст. Київ, 1984.
8. Сас П. М. Політична культура українського суспільства (кінець XVI – перша половина XVII ст.). Кив, 1998.
9. Смолій В. А. Формування соціальної свідомості учасників народних рухів на Україні (друга половина XVII–XVIII ст.). *УІЖ*. 1985. № 6.
10. Смолій В. А., Степанков В. С. Богдан Хмельницький: соціально-політичний портрет. Вид. 2, доп., перероб. Київ, 1995.
11. Смолій В., Степанков В. У пошуках нової концепції Визвольної війни українського народу XVII ст. Київ, 1992.
12. Степанков В. Ідея Української держави й Річ Посполита (1648–1660 рр.). *Україна – Польща: Історична спадщина і соціальна свідомість*. Київ, 1993.
13. Щербак В. Українське козацтво: формування соціального стану. Друга половина XVI – середина XVII ст. Київ, 2000.

Надійшла до редколегії 12.10.2017 р.

УДК 351:35.334.02

ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ КОНТРОЛЮ В ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

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 контролю в теорії управління як явища, функції, процесу і системи. Описано витоки появи цього терміна, а також зроблено аналіз робіт науковців, що займалися розкриттям його змісту. На основі аналізу побудовано схему системи контролю. Розкрито поняття державного фінансового контролю як різновиду фінансового контролю і більш вузької ланки контролю.

Ключові слова: контроль, фінансовий контроль, функція контролю, процес контролю, система контролю, етапи контролю.

© Шевченко О. М., 2017

*Shevchenko O. M.,
Postgraduate Student of Economic Theory and Finances Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

APPROACHES TO DEFINING ESSENCE OF CONTROL IN PUBLIC ADMINISTRATION THEORY

The concept of control in the theory of management is considered as a phenomenon, functions, process, and system. The origins of the term emergence are described, and the analysis of the work of scientists involved in a study of its content is conducted. Based on the analysis, a scheme of the control system is built. The concept of state financial control as a financial control variety and a narrower level of control are analyzed.

Key words: control, financial control, control function, control process, control system, stages of control.

Постановка проблеми. Процес управління державою з плином часу стає все складнішим. Система органів державного управління набуває більш розгалуженого стану. Але разом з цим з'являються уніфіковані методи управління, які в процесі глобалізації набувають розповсюдження у світовому масштабі.

З часом вибудувались стандарти контролю в системі управління державою та велика кількість уніфікованих понять і термінів, якими керуються спеціалісти даної сфери. Сучасний фахівець, для підтвердження своєї кваліфікації, повинен володіти предметом, мати стандартну базу інструментів для реалізації професійних завдань та вільно оперувати термінами для точного викладення результатів. Тому наукові дослідження у цьому напрямку будуть актуальними доти, доки триває розвиток суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Термін “контроль” досліджували у своїх працях такі науковці, як О. Б. Акентьева, О. О. Александрович, Л. В. Гуцаленко, В. А. Дерій, А. В. Дікань, М. М. Коцупатрий, О. В. Курнікіна, Н. С. Миронова, Л. В. Набока, М. М. Орещенко, Г. Ю. Рябошапка, Н. В. Фоміцька, З. Р. Халіулліна, В. А. Шевчук та багато ін. Незважаючи на численні дослідження, тема контролю завжди залишається актуальною. З часом змінюються погляди на систему управління тому і контроль повинен адаптуватись під нові реалії.

Метою статті є аналіз визначень понять та змісту контролю і фінансового контролю різними авторами для узагальнення досвіду та виявлення спільного і відмінного в думках науковців.

Виклад основного матеріалу дослідження. Термін “контроль” з'явився кілька століть тому. Словник іншомовних слів визначає контроль (від французької “controle”) як перевірку або спостереження з метою перевірки. Французьке слово “controle” утворилося від латинського префікса “contra”, що означає “протидію”, “протилежність” до того, що виражено в другій частині слова, наприклад “контрреволюція”, “контрманевр”. У другій частині слова “контроль” міститься слово “роль” (від латинського “role”), тобто “міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь”. “Ступінь участі у чомусь” – це одне з тлумачень слова “роль”, його слід розглядати, як “здійснення будь-якої дії”. У цьому випадку слово “контроль”, окрім “перевірки”, набуває іншого змісту – протидія чомусь небажаному. Тому більш правильним буде тлумачення слова “контроль” як перевірки, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь [13].

Великий внесок у розкриття поняття контролю зробила Л. В. Дікань. У своїй монографії вона збила визначення багатьох авторів, а також тлумачення словників.

Усі визначення були згруповані й поділені за підходами. Сформульовано п'ять підходів, за якими контроль – це:

1. Певний нагляд або спостереження.
2. Замір та аналіз виконання планів.
3. Повторне повернення до раніш розглянутого поняття.
4. Протистояння документальним твердженням, тобто свідомої протидії тієї інформації, що міститься в документації господарюючого суб'єкта який перевіряється.
5. Принцип, стадія процесу, або елемент управління [5, с. 8].

Дослідниця вказує на неповноту розкриття питання. Як правило, автори висвітлюють одну із сторін поняття, тому вона згрупувала їх за такими підходами. Тобто тлумачення не розкривають повною мірою суть терміна, а висвітлюють його лише частково.

На думку Л. Дікань, "...загальне визначення поняття контроль слід розуміти як систему відносин з приводу систематичного спостереження і перевірки ходу функціонування відповідного об'єкта деякого суспільного, виробничого або іншого процесу контролюючими органами, установами, уповноваженими особами з метою встановлення відхилень об'єкта контролю від заданих параметрів" [5, с. 17].

У теорії управління контроль розглядається як явище, функція, процес і система.

Явище – філософська категорія, що відображає зовнішні властивості, процеси, зв'язки предмета, які даються пізнанню безпосередньо в формах живого споглядання [12]. Як явище контроль – це облік, перевірка рахунків, звітності, нагляд з метою перевірки місця, де перевіряють рахунки [4; 8]. Тобто контроль як явище – це те, як можна описати даний вид діяльності без спеціальних чи додаткових знань специфіки предмета діяльності.

Контроль як функцію найкраще пояснює менеджмент. Менеджмент був відокремлений від науки управління в окрему галузь науки, але залишається її частиною. Це сталося завдяки науковим і, в першу чергу, практичним напрацюванням відомих управлінців свого часу, першими з них були Ф. Тейлор і А. Файоль. Вони заклали основу науки завдяки своїм спостереженням в роботі та змінам класичних стандартів. Тому саме менеджмент найдоступніше розкриває поняття контролю з практичної точки зору.

Менеджмент визначає контроль як одну з основних функцій управління, яка дозволяє виявляти помилки і недоліки в управлінській діяльності, шукати нові резерви та можливості. Тобто, це відносно відокремлений в процесі розподілу управлінської праці вид діяльності, що має специфічні форми та методи. Суть контролю полягає у безперервному спостереженні за процесами і об'єктами, якими управляють, а також їх дослідженні, вимірюванні й порівнянні. На основі даних, отриманих в процесі контролю, здійснюється коригування прийнятих рішень, планів, норм і нормативів [10].

У державному управлінні контроль слід розглядати як обов'язкову функцію державного управління, елемент зворотного зв'язку, що дозволяє своєчасно реагувати на будь-які відхилення від запланованого шляху досягнення поставлених цілей розвитку держави, її регіонів та окремих територій, основних напрямів і видів її діяльності [13]. Особливістю контролю як функції державного управління є те, що він здійснюється з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень, тобто фактично після реалізації інших функцій управлінської діяльності, він перевіряє і оцінює весь процес управління.

За визначенням М. Мескона, контроль – це функція управління і процес забезпечення досягнення організацією своїх цілей. Процес контролю складається з установки стандартів, виміру фактично досягнутих результатів і проведення корегувань в тому випадку, якщо досягнуті результати істотно відрізняються від встановлених стандартів. Функція контролю – це така характеристика управління, яка дозволяє виявити проблеми і скорегувати діяльність організації до того, поки ці проблеми не переросли в кризу [7, с. 279, с. 281].

Отже, контроль – це функція управління, особливий вид діяльності, спрямований на забезпечення досягнення цілей об'єкта управління шляхом постійного спостереження суб'єктом управління за діяльністю об'єкта для усунення відхилень у процесі досягнення мети.

Контроль як процес – досить широка і складна тема тому, що описує, яким чином він здійснюється. Але в загальному вигляді його можна подати таким чином: процес контролю – це діяльність об'єднаних у певну структуру суб'єктів контролю (органів контролю, керівників, контролерів, громадських організацій), спрямованих на досягнення найбільш ефективним способом поставлених цілей шляхом організації певних завдань і застосування відповідних принципів, методів, технічних засобів і технології контролю [7, с. 397–405].

Класичний процес контролю має три етапи:

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 полягає в дії: нічого не робити, усунути відхилення або переглянути стандарт. Вибір буде залежати від результату, отриманого на другому етапі.

Як уже зазначалось, контроль у державному управлінні розглядається як система. Дослідженням систем контролю займалась значна кількість науковців. Зокрема, О. А. Шевчук, вивчаючи поняття системи контролю, зазначає, що в економічній і юридичній літературі воно майже не вживається, натомість у технічній літературі використовується досить широко. Він згрупував визначення систем контролю як [14]:

1) технічних пристроїв, що здійснюють вимір параметрів і контроль стану об'єкта за заданим алгоритмом;

2) засобів контролю і виконавців;

3) засобів контролю і суб'єкта контролю, об'єднаних в інформаційну систему контролю.

З огляду на це можна дійти висновку, що системою контролю може виступати сукупність елементів, які беруть безпосередню участь при здійсненні процесу контролю.

Як зазначав Шевчук, в економічній науковій літературі мало описів системи контролю, це стосується і галузі управління. Здебільшого вчені використовують прийом опису системи, але чіткого переліку елементів не зазначають.

Так, О. В. Курнікіна систему контролю визначає як сукупність організаційної структури та ініційованих її суб'єктами процесів управлінського, технологічного, агентського і оцінювального контролю, що включають методи, засоби і прийоми, які виявляють чи перешкоджають виникненню відхилень фактичного стану об'єкта від встановленого еталона, для забезпечення досягнення цілей діяльності і його функцій у межах норм, встановлених нормативно правовими актами, і оптимальних ризиків [6, с. 29].

Прикладом подання системи із зазначенням її окремих елементів може бути робота [1], автори якої виділяють такі складові:

- мета;
- контролюючий суб'єкт;
- підконтрольний об'єкт;
- контрольні дії;
- об'єкт контролю;
- предмет контролю.

На перше місце тут ставиться *мета*, тому що від неї залежить, що саме, як і якими засобами потрібно контролювати.

Під *контролюючим суб'єктом* розуміють юридичну чи фізичну особу, яка спрямовує контрольні дії на власну діяльність або діяльність іншої фізичної чи юридичної особи (осіб), які перебувають в оточуючому господарському середовищі.

Підконтрольний об'єкт – це суб'єкт господарювання, на діяльність якого спрямовані контрольні дії.

Контрольні дії – це операції порівняння (зіставлення) контролюючим суб'єктом даних діяльності підконтрольного об'єкта з певними стандартами (нормами, правилами), що здійснюються з метою знаходження та блокування відхилень від цих стандартів і пошуку резервів підвищення ефективності господарювання.

Об'єкт контролю – це діяльність і господарські операції підконтрольного об'єкта, на які згідно з чинним законодавством спрямовуються контрольні дії органів контролю.

Предмет контролю – це відносини між органами контролю і підконтрольним об'єктом з приводу дотримання (недотримання) ним стандартів (норм, правил) у здійсненні конкретних господарських операцій, на які спрямовуються контрольні дії [1].

Така система дійсно перераховує всі основні елементи контролю. Але, враховуючи, що предметом контролю є окремі сторони об'єкта, можна припустити, що визначення предмету контролю не є коректним. У даному випадку предметом контролю виступають відносини між органами контролю і підконтрольним об'єктом. Таким чином, об'єктом контролю може виступати і підконтрольний об'єкт, і контролюючий суб'єкт. Але в даній системі об'єктом контролю зазначається діяльність підконтрольного об'єкта, що також порушує порядок визначення об'єкта, суб'єкта та предмета дослідження.

В даному випадку варто звернутись до науковців, які вивчали зазначені питання. Так, М. М. Оріщенко, досліджуючи вказані категорії і проаналізувавши думки інших учених, стверджує, що предмет – це те, на що спрямована діяльність суб'єкта [9].

Переважає більшість учених об'єктом контролю визначають підконтрольний об'єкт, суб'єктом – контролюючий суб'єкт, а предметом – діяльність підконтрольного об'єкта. Ці визначення не суперечать розумінню об'єкта, суб'єкта та предмета як філософських категорій. Тому варто погодитись з такою трактовкою. Але важливим моментом для побудови схеми контролю як системи було окреслення основних її елементів (див. рисунок).

На схемі видно, що об'єкт контролю є суб'єктом господарювання та здійснює діяльність для досягнення своїх цілей. Суб'єктом контролю є уповноважена особа, що здійснює процес контролю. Вони об'єднані спільною метою: об'єкт прагне уникнути помилок на шляху досягнення результату своєї діяльності, а суб'єкт контролю, для забезпечення досягнення цілей об'єкта, знаходить помилки для їх подальшого усунення. В результаті прагнення до

спільної мети виникають суб'єктно-об'єктні відносини. Об'єкт визначає, що необхідно контролювати, а суб'єкт – як.

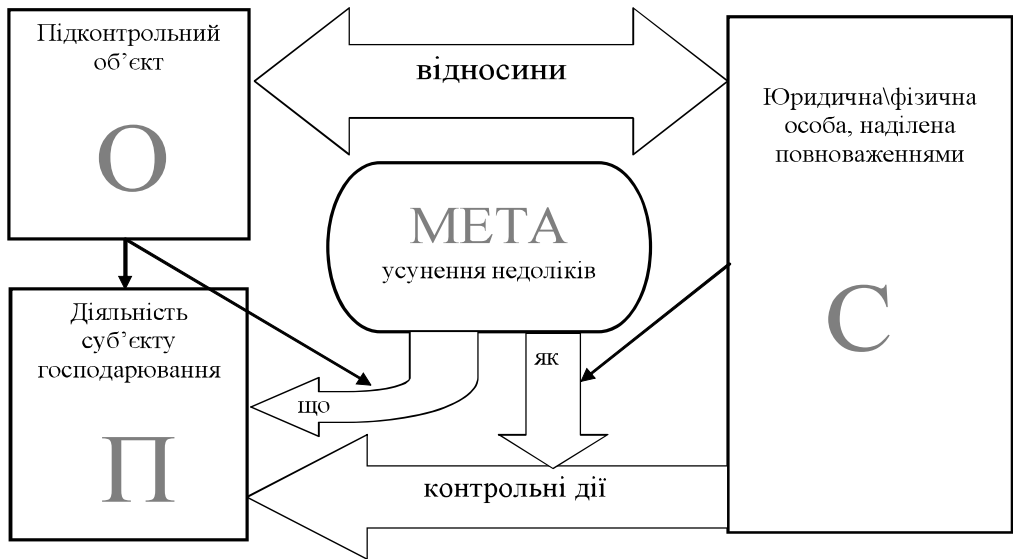


Рисунок. Система контролю

Усі елементи взаємопов'язані та впливають один на одного. Мають нерозривні зв'язки, що забезпечують стабільне функціонування системи в цілому. Розуміння і правильне використання всієї сукупності елементів цієї системи має надзвичайно важливе значення для ефективного функціонування контролю. Це особливо важливо з огляду на необхідність запобігання втраті контролю за діяльністю певних секторів економіки, суб'єктів господарювання, а також утворення неконтрольованих сегментів у фінансовій сфері та попередження дублювання при здійсненні контролю.

Фінансовий контроль – це вужче поняття ніж контроль і охоплює лише частину, що відповідає за фінансові відносини. Державний фінансовий контроль, як і контроль розглядають як функцію і як систему, а також як вид діяльності держави і органів фінансового контролю.

Так, А. В. Гуцаленко, В. А. Дерій і М. М. Коцупатрій визначають фінансовий контроль як комплексну й цілеспрямовану фінансово-правову діяльність органів фінансового контролю або їх підрозділів (представників), а також осіб, що уповноважені здійснювати контроль. Контроль базується на положеннях актів чинного законодавства. Він полягає у встановленні фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті щодо його фінансово-господарської діяльності і спрямований на забезпечення законності фінансової дисципліни. Крім того, він має бути спрямований на виявлення раціональності в ході формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів. Фінансовий контроль передбачає перевірку господарських і фінансових операцій щодо їх достовірності, законності, доцільності й ефективності [3, с. 6].

Це тлумачення є одним із найбільш вичерпних. У ньому визначено фінансовий контроль як діяльність, яку уповноважений здійснювати суб'єкт контролю, що має на це право. Це може бути як державний, так і не державний представник, що здійснює функцію фінансового контролю. Крім того, визначення описує основні елементи системи фінансового контролю.

Зазначені науковці державний фінансовий контроль розглядають як різновид фінансового контролю, що здійснюється відповідними органами державного фінансового контролю. Він полягає у встановленні фактичного стану справ, щодо дотримання вимог чинного законодавства на підконтрольному об'єкті, який відповідає за збереження активів державної власності та державних коштів, що належать до бюджетів різних рівнів, державних позабюджетних фондів та кредитів, отриманих під гарантії Кабінету Міністрів України [3, с. 6].

В сучасних наукових публікаціях на тему державного фінансового контролю можна зустріти безліч визначень цього поняття. В деяких з них піднімаються питання відсутності єдиного визначення. Одним із таких дослідників є О. А. Шевчук. У своїй статті він аналізує низку тлумачень поняття, визначених різними вченими. Аналіз наводить його на думку що відсутність єдиного трактування державного фінансового контролю призводить до різного визначення його мети і завдань, форм і класифікації його різновидів, функціонального призначення й об'єкта, принципів організації й використовуваного інструментарію. Ця проблема обумовлює відсутність науково обґрунтованої концепції створення єдиної системи державного фінансового контролю та перешкоджає посиленню її превентивної функції. І в цьому він вбачає причину недосконалої організації державного фінансового контролю, що спричиняє недостатньо чітке розмежування функцій контролюючих органів і неналежну координацію їх діяльності, а також численні дублювання в робочому процесі [14]. Такі висновки у більшому чи меншому значенні притаманні багатьом дослідникам цієї сфери.

Незважаючи на численні думки щодо визначення поняття державного фінансового контролю, він є різновидом фінансового контролю, а фінансовий контроль, у свою чергу, є більш вузькою ланкою контролю.

Висновки. Проаналізовано визначення поняття контролю як явища, функції управління, процесу та системи. З'ясовано, що велика кількість вчених працювала в даному напрямку. Дехто з них говорить про відсутність єдиного визначення, інші виділяють спільне і подають власне тлумачення, але загалом це складне і багатогранне поняття, яке є складовою системи управління, а також саме є системою. Тому в процесі дослідження цього явища була складена схема системи контролю в загальному розумінні.

Крім того, проаналізовано поняття державного фінансового контролю як різновиду фінансового контролю і більш вузької ланки контролю.

Встановлено, що дана тема є досить розробленою, велика кількість публікацій дає значний спектр визначень, що часто різняться змістовним наповненням. Тому залишається низка питань, які потребують подальшого вивчення.

Список використаних джерел:

1. Акентьева О. Б., Халиуллина З. Р., Рябошапка Г. Ю. Контроль как функция управления. URL: http://www.rusnauka.com/12_KPSN_2009/Economics/44699.doc.htm (дата звернення: 01.10.2017).
2. 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 (дата звернення: 01.10.2017).
3. Гуцаленко Л. В., Дерій В. А., Коцупатрий М. М. Державний фінансовий контроль: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2009. 424 с.
4. Даль В. М. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Москва: Русский язык, 1980. Т. 3. 555 с.
5. Дікань Л. В. и др. Фінансовий контроль: теорія та методологія: монографія / Харків. нац. екон. ун-т. Харків: ХНЕУ, 2009. 92 с.

6. Курныкина О. В. Модернизация системы контроля в кредитных организациях: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. Москва, 2011. 46 с.
7. Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: пер. с англ. Москва: Дело, 2000. 704 с.
8. Ожегов С. И. Словарь русского языка. Москва: Сов. Энциклопедия, 1973. 846 с.
9. Оріщенко М. М. Об'єкт та предмет аудиторської діяльності як форми фінансового контролю. *Наше право*. 2014. № 8. С. 85–89. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp_2014_8_16 (дата звернення: 01.10.2017).
10. Рутьев В. А., Гуткевич С. О. Менеджмент: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 312 с.
11. 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/> (дата звернення: 01.10.2017).
12. Філософський словник / за ред. В. І. Шинкарука. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ: Голов. ред. УРЕ, 1986. 800 с.
13. 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.
14. Шевчук О. А. Державний фінансовий контроль: наукова парадигма. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2011. № 1. С. 41–50.
15. Robert E. Shannon. Systems Simulation: The Art and Science (Englewood Cliffs. N.J.: Prentice-Hall, 1975), p. 4.

Надійшла до редколегії 18.10.2017 р.