

*П. В. Іванюта,  
к. е. н., завідувач кафедри бухгалтерського обліку і аудиту,  
Полтавська філія Національної академії статистики, обліку  
та аудиту*

## ФУНКЦІЯ КОНТРОЛЮ ЯКОСТІ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*У статті визначена роль органів державної статистики, що здійснюють функцію державного контролю.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Важливою ланкою системи державного управління є контроль. Функція контролю в державному управлінні дає змогу порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею, виявити недоліки та помилки в роботі з метою їх попередження, оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним. Процеси децентралізації державного управління паралельно мають супроводжуватись удосконаленням централізованого контролю. Передача відповідальності за прийняття рішень зверху донизу, делегування все більших повноважень нижчим органам управління об'єктивно вимагають посилення контролю в державному регулюванні. Без цього державній системі загрожують негативні наслідки: від диктатури до розпаду держави. Саме ці проблеми потребують теоретичного обґрунтування і методологічного підходу як у тактичних діях, так і у стратегічному управлінні.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питаннями щодо визначення та регламентації якості у нормативно-правових актах для здійснення державного регулювання здійснили такі вчені, як І. Саєвич [1], Ю. Жарков [2], М. Гінзбург [2], С. Сліпачук [4], А.Ф. Мельник [5], Н. Нижник [6] та ін.

### ОГЛЯД РАНІШЕ НЕ ВИРІШЕНИХ ПРОБЛЕМ

Незважаючи на те, що на процес регулювання якості для вітчизняних товаровиробників впливають нормативно-правові акти, на сьогоднішній

день ці питання не достатньо вивчені, зокрема ступінь невідповідності нормативно-правових актів один з одним, внаслідок чого ускладнюється та зменшується ефективність державного контролю по якості продукції.

### МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Мета статті — визначити роль органів державної статистики, що здійснюють функцію державного контролю.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Контроль в системі державного управління спрямований на досягненні управлінських цілей і заснований на використанні принципів, методів і технології його здійснення. Він стає можливим завдяки наявності суб'єкта, об'єкта управління та взаємозв'язку між ними.

Суб'єктами контролю в державному управлінні виступають органи державної влади та органи місцевого самоврядування, в тому числі держкомстат, головними завданнями якого є збирання, опрацювання, аналіз, поширення, збереження, захист та використання статистичної інформації щодо масових економічних, соціальних, демографічних, екологічних явищ і процесів, які відбуваються в Україні та її регіонах; забезпечення повноти, надійності та об'єктивності статистичної інформації; розробка, вдосконалення і впровадження статистичної методології; забезпечення доступності, гласності й відкритості статистичної інформації, її джерел та методології складання; ведення Єдиного державного реєстру підприємств і органі-

зацій України; розроблення, вдосконалення і впровадження новітніх інформаційних технологій у галузі статистики; координація дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших юридичних осіб у питаннях організації діяльності, пов'язаної із збиранням і використанням статистичної інформації та адміністративних даних.

Об'єктами контролю є: цілі, стратегії, процеси, функції і завдання, параметри діяльності, управлінські рішення, організаційні формування, їх структурні підрозділи та окремі виконавці. Взаємопов'язана сукупність контролюючого суб'єкта, контрольних дій та контролюваного об'єкта є організаційною системою контролю.

Органи державної статистики здійснюють контроль за станом первинного обліку і статистичної звітності, перевіряють достовірність статистичних даних у підзвітних одиницях.

З погляду організаційного взаємозв'язку контролюючого суб'єкта і контролюваного об'єкта, розрізняють такі види контролю: внутрішній (внутрішній) і зовнішній (надвідомчий).

Внутрішній контроль здійснюється за діяльністю органів, які перебувають в адміністративній підпорядкованості (у більшості випадків як інспектування). Зовнішній контроль здійснюється органами, надієними контрольними повноваженнями щодо організаційно невідповідних об'єктів і в основному стосується однієї зі сторін їхньої діяльності.

За етапами проведення контролю щодо часового його здійснення у процесі державного регулювання розрізняють попередній, або превентивний, поточний, або оперативний, та підсумковий контроль.

Мета попереднього контролю полягає в попередженні та профілактиці можливих порушень. Його основні важелі закладено в процесі реалізації таких функцій управління, як планування, організація взаємодії. Він починається до початку роботи і його зміст полягає у визначенні правил, процедур, ліній поведінки, тобто це контроль на вході. Цей вид контролю використовують щодо ресурсів. Він має забезпечувати ефективний добір людських, матеріальних і фінансових ресурсів, необхідних для нормального функціонування організації у процесі досягнення поставлених цілей.

Поточний контроль відбувається безпосередньо у процесі роботи й передбачає регулювання поведінки підлеглих, обговорення проблем, що виникають, виявлення відхилень від планів, інструкцій тощо. Його мета полягає у з'ясуванні стану законності й дисципліни, в оцінюванні

дій об'єктів контролю. Поточний контроль здійснюють через систему зворотного зв'язку, який має характер управлінської необхідності, мету; коригує відхилення, які виникають у процесі управління з метою забезпечення досягнення цілей. Тобто зворотний зв'язок полягає в отриманні інформації і є поштовхом до наступних дій. Поточний контроль дає більший ефект, ніж підсумковий, і дає змогу проводити систематичне оцінювання стану справ, їх регулювання за допомогою цілеспрямованих заходів, які розробляються безпосередньо після виявлення відхилень від нормального стану.

Мета підсумкового контролю полягає у порівнянні одержаних результатів із запланованими та перевірку виконання рішень, винесених контролюючими органами. Він є найбільш поширеним видом контролю, хоч і здійснюється з великим інтервалом між подією, що відбулась, і її наслідками. У цьому випадку доводиться констатувати ситуацію, що фактично вже склалась після виконання рішення, тобто з певним запізненням. Він необхідний для врахування майбутніх ситуацій, з якими буде мати справу організація. Для забезпечення ефективності контролю він має відповідати таким вимогам: об'єктивності; плановості; систематичності; комплексного підходу до оцінки стану справ; гласності; дієвості; особистої відповідальності керівника за стан і організацію контролю.

Контроль у сфері державного управління тією чи іншою мірою здійснюють усі органи виконавчої влади. Проте зміст контрольної діяльності, обсяг, форми, методи й, власне, призначення мають у різних суб'єктів істотні відмінності. Для одних органів контроль є основною діяльністю, для інших — елементом при виконанні основної функції. Тому контроль у сфері управління здійснюють як спеціальні органи контролю, так і органи загальної компетенції.

В Україні створюється складна система органів контролю, які мають різну організаційну форму та правове становище системі органів виконавчої влади. В її складі міністерства, які в основному здійснюють внутрішній контроль за діяльністю підпорядкованих підрозділів або контроль у сфері реалізації закріплених за ними функцій.

До органів з функцій міжгалузевого контролю належать Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації України, органи статистики, органи з питань безпечної життєдіяльності населення, органи контролю за цінами.

Процес контролю вимагає дотримання діалектичної єдності трьох його стадій: установлення фактів, критична їх оцінка, розробка заходів

впливу на керований об'єкт у потрібному напрямі.

Контроль є необхідним внаслідок тих обставин, що на керований об'єкт завжди діють збурювальні фактори (несприятливі погодні умови, несвоєчасна постановка комплектуючих агрегатів, запасних частин, зміна кон'юнктури ринку та ін.), і виникає потреба мати оцінну інформацію, щоб адекватним чином відреагувати на нову ситуацію. Контроль здійснюється з метою досягнення узгодженості й синхронізації зусиль виконавців, виявлення суперечливих тенденцій і протиріч у їх діяльності. Контроль проводиться за дотриманням законності при здійсненні господарських операцій, певних правил і регламентів діяльності, а також нормативів витрачання коштів, сировини і матеріалів. Тому контроль виконує важливу виховну функцію, а також профілактичну і захисну функції, сприяє збереженню власності, правильному витрачання ресурсів, дотриманню планової, фінансової, виконавчої і трудової дисципліни.

Вимоги до контролю закладені у принципах його здійснення, таких як постійність і оперативність, поєднання перевірки зверху і контролю знизу, об'єктивність, масовість, гласність, дієвість, плановість, економічність і науковість.

Принцип постійності й оперативності означає, що контроль, як правило, повинен здійснюватися постійно з певними інтервалами часу і обов'язково своєчасно або з деяким випередженням. Вимога поєднання перевірки зверху і контролю знизу полягає у широкому залученні до здійснення контрольних функцій рядових працівників і різних об'єднань громадян, поряд із проведенням контролю службовими особами і вищестоячими організаціями.

Принцип об'єктивності вимагає, щоб висновки контролерів були аргументованими, будувались на достовірних фактах, встановлених за допомогою доказів і свідчень.

Масовість і гласність передбачає всеосяжність контролю, поширення його на всі види діяльності, структурні підрозділи і усіх працівників, незалежно від виконуваних функцій. При цьому створюються умови, за яких широкий громадськості стає відомо про результати і наслідки перевірок. Дієвість означає, що за результатами перевірок повинні вживатися заходи, спрямовані на ліквідацію виявлених недоліків.

Нарешті, контроль повинен здійснюватися на плановій основі, щоб уникнути як зайвого контролю і залучення великого числа спеціалістів, так і ситуації, коли безконтрольними залишаються певні види діяльності або працівники. На практиці використовується багато видів контролю: державний позавідомчий

контроль, державний відомчий контроль, незалежний фінансовий контроль (аудит), внутрігосподарський контроль.

Державний позавідомчий контроль здійснюється спеціальними органами державного апарату, діяльність яких поширюється на усі галузі підприємництва незалежно від їх відомчої підпорядкованості: Міністерством фінансів, Державною податковою адміністрацією, Міністерством статистики та ін.

У залежності від змісту і сфери здійснення можна виділити економічний, соціальний, екологічний, технологічний контроль.

Форми економічного контролю розрізняються за ознаками методичної спрямованості й способами його проведення: попередній, поточний, наступний, безпосередній, самоконтроль.

Попередній контроль здійснюється до завершення фінансово-господарських операцій (на стадії виконання складеного кошторису і проведення певних робіт) для запобігання незаконного або економічно недоцільного використання коштів, а також інших дій, що наносять шкоду підприємству.

Поточний контроль проводиться у процесі здійснення фінансових і виконання господарських операцій. Матеріали цього контролю використовуються для оперативного регулювання виробництва і координації діяльності структурних підрозділів та окремих виконавців.

Наступний контроль проводиться після здійснення витрат і надходження доходів на основі матеріалів обліку і звітності. До його завдань входить перевірка правильності, законності і доцільності здійснених витрат, повноти і своєчасності надходжень, передбачених кошторисом коштів.

За джерелом використання інформації контроль поділяють на документальний і візуальний. До документального контролю відносяться різні перевірки, ревізії, спеціальні обстеження, коли використовуються великі масиви різноманітної інформації, плани, кошториси, договори, нормативи, статистична звітність й ін.

Візуальний або натуральний контроль здійснюється шляхом безпосереднього огляду об'єктів у натурі неозброєним оком або з допомогою оптичних приладів.

Різнманітні види і форми контролю можуть мати суцільний або вибіркового характеру. Вибірковому контролю, як правило, підлягають ті рішення і розпорядження, для яких строки виконання не мають великого значення.

У зв'язку з тим, що мета систем контролю полягає у підвищенні ймовірності досягнення організаційних



Рис. 1. Процес контролю

цілей та стандартів, менеджери використовують системи контролю для того, щоб їх плани діяльності мали успіх. Наприклад, система Фінансового контролю допомагає менеджерам слідкувати за Фінансовою діяльністю підприємства, тобто визначити, чи одержує воно прибуток і чи бере багато в борг. Системи бюджетного контролю допомагають менеджерам різних рівнів порівнювати прибутки та витрати, пов'язані з різноманітною підприємницькою діяльністю, з тими, що були заплановані; системи контролю якості забезпечують менеджерів інформацією для оцінки якості продуктів (послуг) та визначення їх конкурентоздатності. Системи контролю товарно-матеріальних засобів повинні гарантувати, що необхідна кількість сировини є в наявності, коли потрібно, і в той же час витрати на зберігання зведені до мінімуму. Управління виробничими операціями включає контроль за процесами, пов'язаними з фактичним виробництвом товарів чи послуг. Нарешті, комп'ютерно орієнтовані інформаційні системи використовуються все більше, щоб розвивати високу оперативність у здійсненні контролю і реагуванні менеджерів на ситуацію відповідно до одержаної інформації.

Процес контролю (англ. The Control Process) — 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 реалізації певних задач і застосування відповідних принципів, типів, методів, технічних засобів і технологій контролю. Процес контролю зображений на рис. 1.

Суть процесу контролю виражають такі його характеристики: організаційна, змістовно-технічна і узагальнюючо-коригуюча.

Організаційна характеристика включає в себе вибір об'єкта контролю, організаційно-методичну підготовку і відповідає на запитання: хто

і в якому порядку здійснює контроль?

Змістовно-технологічна характеристика — це розробка плану і вибір методу вивчення контрольованого об'єкта. Вона відповідає на запитання: що робиться у процесі контролю і як робиться?

Узагальнюючо-коригуюча характеристика включає узагальнення, а при необхідності — обговорення в колективі результатів контролю, розробку рішень і оцінку їх виконання. Тобто ця характеристика повинна дати відповідь на питання: як реалізуються результати контролю?

Для оцінки стану справ, виявлення тенденцій і можливих відхилень від плану чи розробленої програми діяльності використовується певна кількість показників [7, с. 364—375].

Так, наприклад при здійсненні контролю якості кожному товаровиробнику треба знати, яким законодавчим нормативно-правовим актам регламентований товар та які параметри якості перевіряє держава.

Як свідчать дослідження, у нормативно-правових актах не уточнено, хто уповноважений перевіряти якість товарів і скільки органів повинні його перевіряти, які критерії потрібно враховувати та які методи перевірки та нагляду є допустимі, а які — рекомендовані. Складність при затвердженні високої чи відповідної якості виробленого товару полягає в тому, що безліч органів сертифікації та нагляду перевіряють не лише один і той самий товар, але й одні й ті ж самі якісні параметри товару.

Згідно із Законом України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" від 5 квітня 2007 р. № 877-V вказано, що Держспоживстандарт, перед тим щоб здійснити нагляд виробленого товару, повинен повідомляти товаровиробника, які чинники впливають на якість товару [8].

У авторському баченні ефективний контроль може здійснюватись через застосуванням уніфікованих первинних документів, що дозволяє

поєднати різні методи контролю:

- "невидимий" контроль;
- метод порівняння;
- метод статистичних перевірок

— суцільний, постійний, плановий і позаплановий контроль. Якщо при постійному контролі у контролюючих органах виникають сумніви та претензії щодо виробленої продукції — здійснюється суцільний контроль;

- метод експертних досліджень

— визначення критеріїв випущеного товару та їх вплив на здоров'я (перевірка товарів на складах, за термінами виготовлення і зберігання);

- метод класифікації (перевірка товарів тих підприємств, які перевірялися раніше і в яких виявлено невідповідність якості);

- метод "чорних списків" — ведення обліку щодо тих товаровиробників, які постійно випускають товар, що постійно має невідповідність якісним параметрам, до яких висуваються претензії щодо випущеного ними товару, та порушують права споживачів;

- метод "моніторингу змін" — здійснення аналізу впливу законодавчого і нормативно-правового акта на виготовлення товару та відповідності його якісним параметрам.

## Література:

1. Саєвич І. Вступ України до СОТ: збуктук Держспоживстандарту у 2006 році / І.Саєвич // Стандартизація. Сертифікація. Якість — 2007. — № 1. — С. 8.
2. Жарков Ю. Реалізація державної політики у сфері управління якістю та екологічного управління / Ю. Жарков // Стандартизація. Сертифікація. Якість — 2007. — № 1. — С. 51—53.
3. Гінзбург М. Спроба класифікації українських нормативних документів // Стандартизація. Сертифікація. Якість — 2005. — № 2. — С. 13—19.
4. Сліпачук С. Комерційна таємниця на підприємстві // Справочник економіста. — Іюль 2005. — С. 64—73.
5. Державне управління: Навч. посібник. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко. За ред. А.Ф. Мельник. — К.: Знання-Прес, 2003. — С. 137—140, 143—144.
6. Нижник Н., Машков О., Мосов С. Контроль у сфері державного управління // Вісник УАДУ. — 1998. — № 2. — С. 23—31.
7. Завадський Й.С. Менеджмент. Management. Т. 1. — Друге видання. — К.: Україно-фінський інститут менеджменту і бізнесу, 1999. — С. 364—375.
8. Закон України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" від 5 квітня 2007 р. № 877-V. *Стаття надійшла до редакції 15.06.2010 р.*