

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

СИСТЕМАТИЗАЦИЯ И АНАЛИЗ ИСТОКОВ ПРОИСХОЖДЕНИЯ КЛЮЧЕВЫХ ПОНЯТИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ «НАДЗОР» И «КОНТРОЛЬ»

В.В. Омельченко

Государственный научно-исследовательский институт системного анализа
Счетной палаты Российской Федерации
ул. Усачева, 64–1, Москва, Россия, 119048

Настоящая статья является дальнейшим продолжением работ по исследованию подходов к решению проблемы нормативно-правового закрепления основных понятий в управлении делами государства. Проведена классификация и анализ государственного управления, рассмотрена роль и показано место государственных функций «надзор» и «контроль» в государственном управлении. Проведен анализ нормативно-правовой базы понятий государственного управления «надзор» и «контроль», рассмотрены недостатки. Исследованы истоки происхождения ключевых понятий государственного управления «надзор» и «контроль».

Ключевые слова: государственное управление, контроль, классификация, надзор, проверка.

Вопрос о решении проблемы нормативно-правового закрепления основных понятий в управлении делами государства неоднократно поднимался в литературе, в том числе по решению задач нормативно-правового закрепления: понятий «государственного контроля» [1]; понятия «государственное прогнозирование» [6]; системных понятий «государственного управления», «контроля», «аудита» [7].

Классификация государственного управления

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 32) «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей».

С целью системного рассмотрения предметной области общественного устройства российского государства проведем с учетом требований систематизации [4; 5] классификацию основных задач управления делами государства, которые следуют из Конституции Российской Федерации (рис. 1).

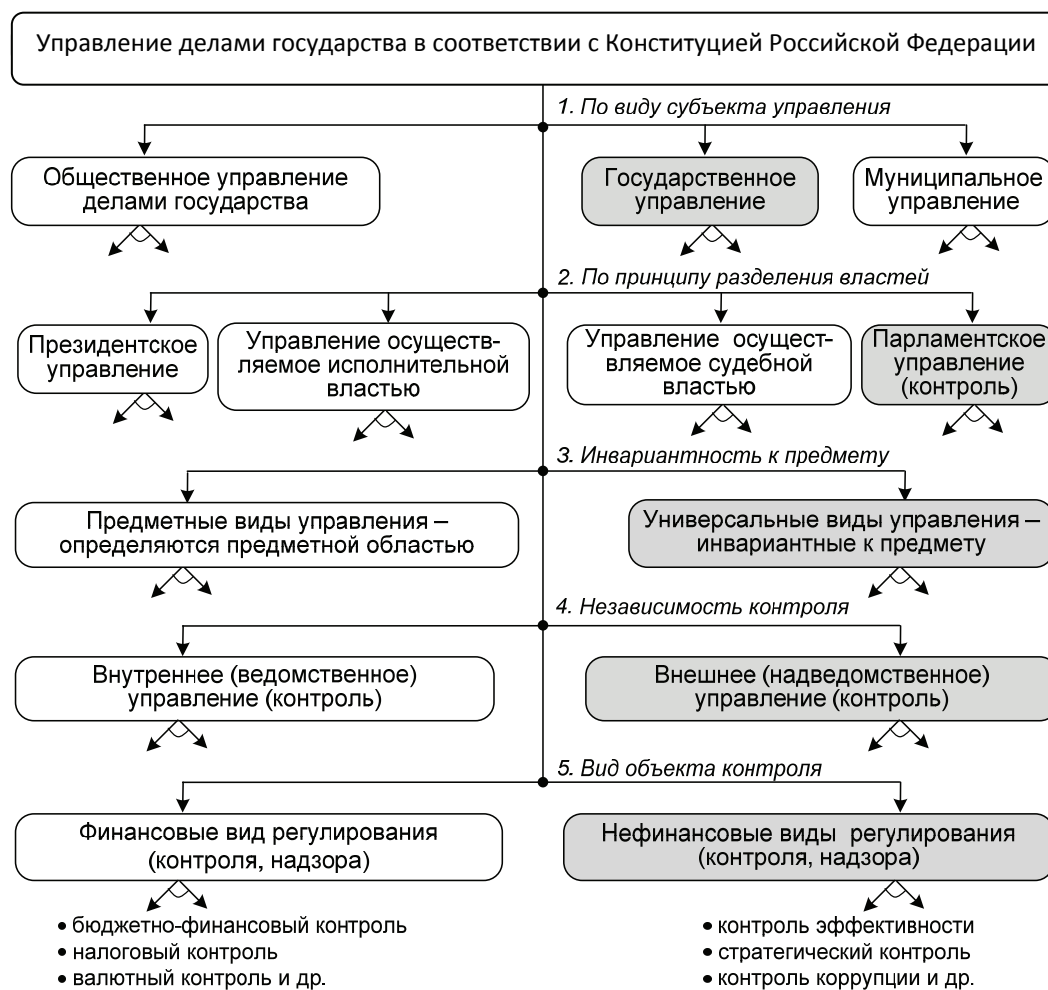


Рис. 1. Общая классификация задач управления делами государства

Систематизация проведена по пяти признакам (основаниям классификации), с выделением темным цветом основных объектов (классов) государственного управления (контроля, надзора), которые будут рассмотрены в дальнейшем.

На рис. 2 выделены два непересекающихся класса задач государственного управления (контроля), на финансовые и нефинансовые виды, которые так трудно поддаются осмыслению финансовыми работниками.

Несмотря на очевидную простоту представленной классификации задач управления делами государства, в современной литературе и нормативных

правовых актах наблюдается полная путаница и нарушение логики представления основных функциональных элементов государственного управления, о чем еще будет сказано ниже.

Общую классификацию государственного управления на классы проведем по основаниям *вид* и *функция управления* (рис. 2).

Основные универсальные функции государственного управления, представленные в обобщенном виде на рисунке, взяты из Указа Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314.



Рис. 2. Общая классификация видов и функций государственного управления

Государственное управление как комплексная функция любого государства включает совокупность универсальных и независимых от предметной области функций, к которым относятся следующие [5]:

- 1) *целеполагание и координация* управления текущим состоянием государства – как некоторого объекта управления;
- 2) *измерение, сбор и представление* информации о состоянии объекта управления, которые в непрерывном режиме могут быть реализованы в виде функции *мониторинга*;

3) *выявление (распознавание), анализ и систематизация* аномалий (нарушений, недостатков, отклонений, угроз, уязвимостей, рисков) состояния объекта управления, полученных по результатам проведенного *надзора, контроля и аудита*;

4) *оценивание* состояния объекта управления, включая оценку возможного ущерба и последствий реализации мероприятий по управлению этим объектом;

5) *предвидение* или *прогнозирование* изменения текущего состояния объекта управления на некоторый будущий момент времени;

6) *подготовка и принятие решений* по управлению состоянием объекта;

7) *регулирование и реализация* решений по управлению состоянием объекта.

Выделенные универсальные функции управления состоянием объекта (процесса) в полной мере относятся как к государственному управлению национальными ресурсами, так и к управлению делами государства в целом. Полнота их использования в контуре государственного управления является необходимым условием эффективного управления, ориентированного на результат.

Достаточным условием эффективного управления, ориентированного на результат, является качественная и согласованная деятельность по реализации каждой выделенных функций государственного управления.

В дальнейшем остановимся на рассмотрении одной из важных универсальных функций государственного управления – *надзор* или *контроль*.

Роль и место государственных функций «надзор» и «контроль» в государственном управлении

В соответствии с проведенной систематизацией функций государственного управления проведем упорядочивание указанных функций с учетом логики управления национальными ресурсами и делами государства. С этой целью представим структуру типового контура государственного управления, независимую (инвариантную) к предметной области объекта управления, на рис. 3.

Представленная структура контура государственного управления по своей сути является универсальной и инвариантной к объекту управления – национальным ресурсам и в целом делами государства.

Необходимые прямые и обратные связи, показанные на рис. 3, определяются особенностями реализации отдельных функций государственного управления. Темным цветом на рисунке обозначены обязательные компоненты-функции реализации государственной политики эффективного и стратегического управления состоянием объекта управления.

Внешние связи – как надсистемное управление (угрозы, риски, ограничения), а также входы и выходы для объекта государственного управления

необходимы для взаимодействия с надсистемой и средой. Под *надсистемой* понимаем систему верхнего уровня, которая формирует цели для рассматриваемой системы управления, либо угрозы, наличие которых требует коррекции принятого для рассматриваемой системы управления целеполагания. Например, возникновение новой внешней угрозы для государства требует коррекции целеполагания системы государственного управления. Другой пример – если рассматриваем региональную систему управления, то для нее надсистемой является система федерального управления.



Рис. 3. Инвариантная структура типового контура государственного управления национальными ресурсами и делами государства

Выделим из функций государственного управления только те из них, которые относятся к «надзору» и «контролю», это:

- 1) *целеполагание и координация* по «надзору» и «контролю» объекта или процесса;
- 2) *измерение, сбор и представление* информации об объекте «надзора» и «контроля», которые в непрерывном режиме могут быть реализованы в виде обобщенной функции *мониторинга*;
- 3) *выявление, анализ и систематизация* аномалий (нарушений, недостатков, отклонений, угроз, уязвимостей, рисков) состояния объекта управления, полученных при проведении «надзора» и «контроля»;
- 4) *оценивание* состояния объекта управления, включая оценку возможного ущерба и последствий реализации мероприятий по управлению объектом.

Из теории управления известно, что с точки зрения тождественного (соответствующего действительности или по-иностранному «адекватного») управления объектом или процессом принципиально необходимым является обеспечение фундаментальных условий *наблюдаемости* и *управляемости* [2; 10].

Обязательность применения основных универсальных функций государственного управления, приведенных на рис. 1, объясняется необходимостью обеспечения фундаментальных условий *наблюдаемости* и *управляемости*.

Так, реализация функций «надзора» и «контроля» в контуре государственного управления (рис. 1) позволяет выполнить первое фундаментальное условие *наблюдаемости*. Невыполнение этого условия ведет к потере наблюдаемости реального состояния объекта управления (контроля, надзора, аудита) и соответственно к неэффективному государственному управлению и его полной потере управляемости. Следует отметить, что обеспечение условия наблюдаемости, осуществляемое выполнением функций измерения, сбора данных, оценивания состояния объекта управления, является принципиально необходимым для проведения прогнозирования. Для любого объекта прогноза (управления), для которого выполняется условие наблюдаемости, может быть проведено прогнозирование его состояния.

Действительно, если объект прогноза наблюдаем (выполняется условие наблюдаемости), то наблюдаемым или идентифицированным является класс его состояния, в том числе тренды, тенденции, закономерности изменения состояния. Высокая степень случайности изменения состояния объекта прогноза также предполагает необходимость обеспечения условия наблюдаемости для этого объекта. Соответственно, невыполнение условия наблюдаемости по различным причинам ведет к нетождественности (неадекватности) прогнозирования и грубым ошибкам в принятии государственных решений, основанные на использовании недостоверных результатов прогноза [6].

Таким образом, понятия «государственный контроль и надзор» являются важными ключевыми понятиями, которые обеспечивают качество и полноту государственного управления путем реализации в контуре управления обратной связи. Тем самым обеспечивается принципиальная возможность эффективного достижения целей государственного управления.

Анализ нормативно-правовой базы понятий государственного управления «надзор» и «контроль»

К сожалению, в Российской Федерации до настоящего времени не разработана единая терминологическая база как в целом в отношении государственного управления, так и в частности в отношении «государственного контроля и надзора».

Терминологическая неопределенность и как следствие разночтение основных ключевых понятий, весьма характерные для понятийного аппарата

российской системы государственного управления, снижают его действенность, приводят к дублированию в деятельности государственных органов.

Проведенный в 2014 г. анализ нормативно-правовой базы понятий государственного управления «надзор», «контроль» и «аудит» показал наличие проблемы нормативно-правового закрепления системных понятий государственного управления [7]. Анализ текущего состояния показывает, что в существующей отечественной нормативно-правовой базе отсутствует определение ключевого понятия «государственное управление» и, как следствие, отсутствует полный перечень его функций и их определения. Кроме того, понятия «государственный контроль и надзор» приведены в двух нормативных правовых документах, которые противоречат друг другу (рис. 4).

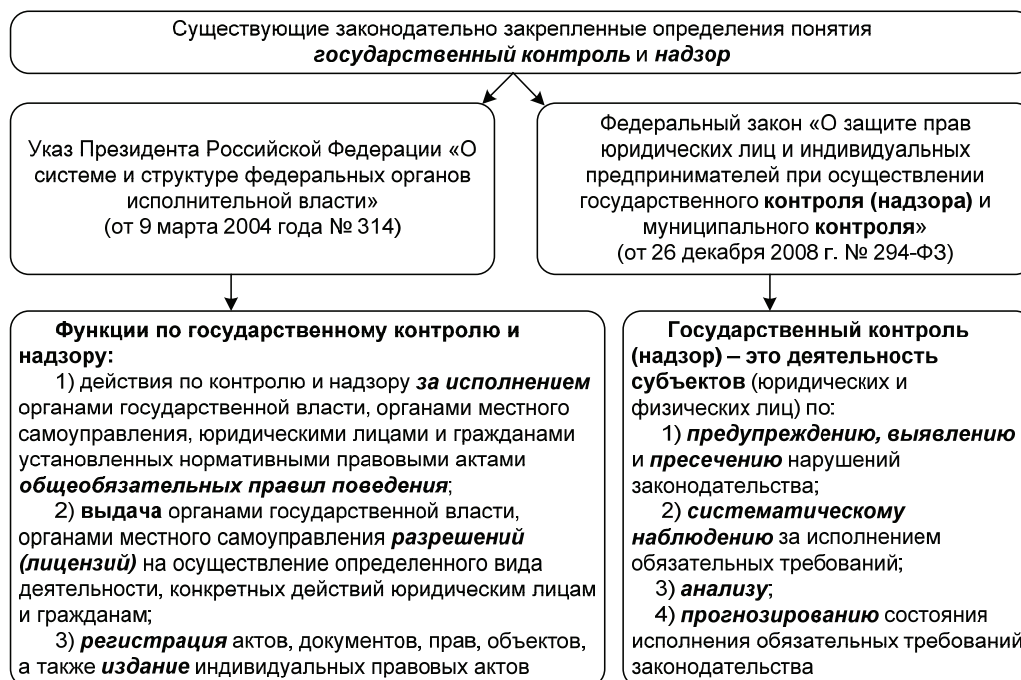


Рис. 4. Существующее нормативно-правовое закрепление системных понятий «государственный контроль и надзор»

Анализ приведенных определений нормативно-правового закрепления системных понятий государственного управления (рис. 4) позволяет сделать следующие выводы:

– в законодательно установленном определении (Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294) не проводится различие между понятиями «контроль и надзор». Кроме того, наблюдаются разночтения указанных понятий в ряде других законов;

– включение функции «прогнозирования» в состав государственного контроля (надзора) по меньшей мере, является некорректным. Так, в статье [6]

проведен анализ и показано, что в разных федеральных законах приведены разные нормативно-правовые определения понятия прогнозирования, которые некорректны по сути и противоречат друг другу;

– несоответствие в определении главного предназначения органов внешнего государственного контроля в нормативных правовых актах Российской Федерации (см. п. 1, табл. 1);

– некорректное применение ключевого понятия «государственный финансовый контроль» в Бюджетном кодексе Российской Федерации и его видов (см. п. 2, табл. 1).

Таблица 1

Анализ несоответствий и недостатков нормативно-правовой базы

Наименование объекта сравнения	Федеральный закон «о Счетной палате Российской Федерации» от 05.04.2013 № 41-ФЗ	Бюджетный кодекс Российской Федерации	Недостатки нормативно-правовой базы
1. Счетная палата как орган контроля	Орган <i>внешнего</i> государственного контроля (статья 1, пункт 1)	Орган государственного <i>финансового</i> контроля (статья 157, пункт 1)	Разночтение в определении понятия. В Бюджетном кодексе РФ приведено некорректное определение
2. Наименование вида проводимого аудита	1. <i>Финансовый</i> аудит 2. Аудит <i>эффективности</i> 3. <i>Стратегический</i> аудит 4. Другие виды аудита (статья 14, пункт 4)	1. Аудит <i>эффективности</i> , направлен на определение экономности и результативности использования бюджетных средств. 2. <i>Экспертиза</i> проектов законов (решений) о бюджетах, иных нормативных правовых актов. 3. <i>Экспертиза</i> государственных (муниципальных) программ (статья 157, пункт 2)	Разночтение в определении понятий. Некорректное отнесение к государственному финансовому контролю экспертизы проектов законов и государственных программ. Экспертиза основывается на проведении разных видов контроля (стратегического, антикоррупционного уровня, аудита эффективности)

Вместе с тем, учитывая нерешенность на сегодняшний день проблемы нормативно-правового закрепления системных понятий «государственного контроля и надзора» и необходимость их скорейшего законодательного закрепления, целесообразно рассмотреть истоки образования этих понятий.

Истоки происхождения ключевых понятий государственного управления «надзор», «контроль» и «аудит»

Древнерусское слово *надзор* (*над/зор*), с родовым корнем *ЗР* (*зор*), как и все древнерусские слова, имеет не только свой образ и смысл, но и свою бо-

гатую предысторию или знания, которые заложены в соответствующей классификационной системе родовых слов русского языка, в богатом словарном запасе и его системном словообразовании. Так, используя далеко неполный перечень слов из Толкового словаря живого великорусского языка [3], которые тождественны рассматриваемому слову *надзор*, получаем соответствующую классификационную систему рассматриваемого понятия [8], которая приведена на рис. 5.

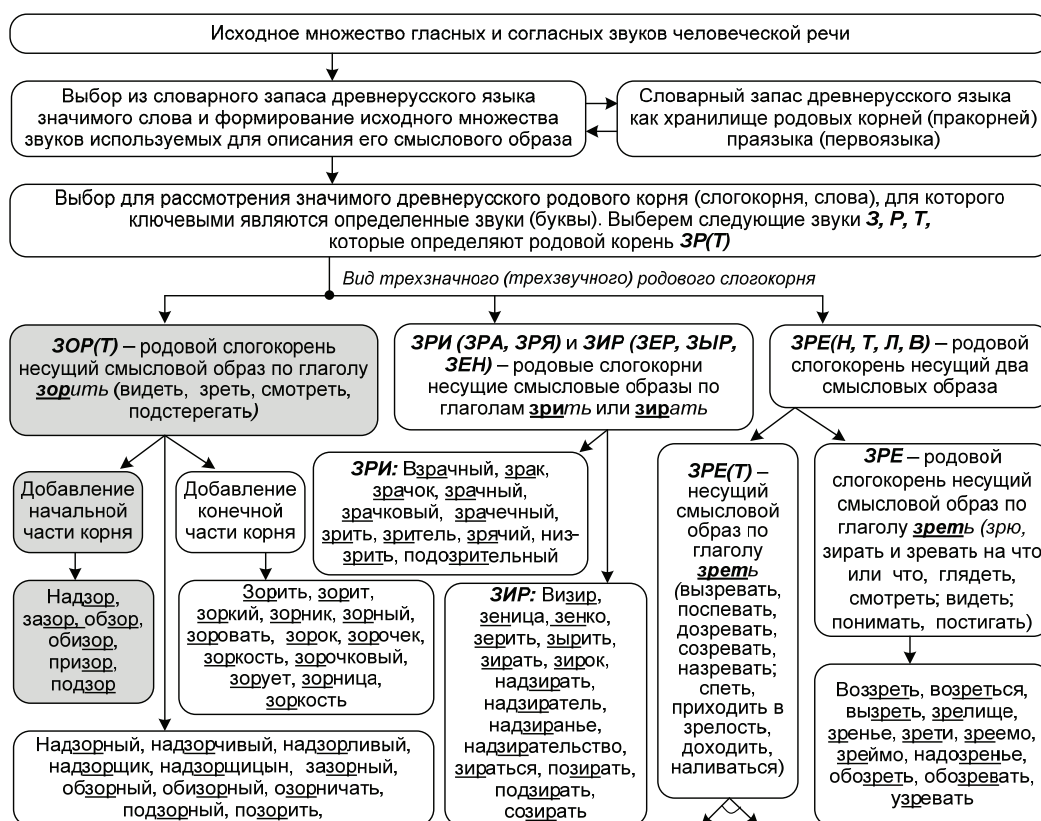


Рис. 5. Классификационная система древнерусских слов, образованных на основе родового корня *ZP(T)*

Рассматриваемую систему можно сколь угодно расширять на более низких уровнях, проводя соответствующую классификацию по тем или иным основаниям (признакам) систематизации. В то же время предложенная классификационная система в свою очередь является образно-смысловым элементом (частью) более общей универсальной классификационной системы древнерусского или русского языка [8].

Понятие «контроль» в русском языке является тождественным слову «надзор». В ряде государственных документов, как мы видим, эти понятия не разделяются.

Понятие «аудит» – это иностранное слово, где «аудитор» (лат. *auditor* слушатель) означает [9]: 1) ученик в духовных училищах (и в некоторых гражданских учебных заведениях), назначавшийся учителем для выслушивания уроков своих товарищей; 2) в некоторых странах – присяжный заседатель или особое должностное лицо в суде; 3) в англосаксонских странах – ревизор, контролирующий финансовую деятельность компании; в США – должностное лицо графства, наблюдающее за расходом средств.

Анализ отличия понятий аудита и контроля, а также систематизация задач государственного контроля и аудита в контуре государственного управления рассмотрены в литературе [9].

В соответствии с Федеральным законом о аудиторской деятельности в Российской Федерации (ФЗ от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ в редакции от 1 декабря 2014 г.) под «аудитом» понимается независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности (статья 1 пункт 3).

Определенный в соответствии с Федеральным законом о Счетной палате Российской Федерации внешний государственный аудит несет совершенно другой смысл и включает разные виды аудита: финансовый аудит, аудит эффективности, стратегический аудит, другие виды аудита.

«Аудит», по своей сути, на русском языке означает известные еще с далекой древности такие понятия, определенные словами «проверка» или «ревизия», которые на живом великорусском языке определяются как: *проверка (про/вер/ка)* – с родовым корнем *вер* или *вера*, по глаголу *верить*, где *вера* – это не только уверенность, убеждение, твердое сознание, понятие о чем-либо, но и надежность, точность, исправность, достоверность, правдивость, истина [3]. Отсюда и такие известные древнерусские слова, характеризующие деятельность инспектора Счетной палаты:

- *поверять (по/вер/ять)* – означает *поверить* что, сделать *поверку*, *проверить*, осмотреть, сосчитать, чтобы убедиться на деле в верности чего, в исправности, порядке [3];

- *проверять (про/вер/ять)* – означает *проверить* что, *поверить* от начала до конца, все; *переверить*, сделать *поверку* [3].

Близким к понятию проверка является слово «ревизия», которое ошибочно считается иностранным словом (лат. *revisio* – пересмотр) [9]. Мы с такой позицией не согласны. В соответствии с Толковым словарем живого великорусского языка в основе древнерусского слова *ревизия (ре/виз/ия)* лежит родовой корень *виз* или *виза*. При этом глагол *визировать* означает целить, наводить, направлять по *зорку*, т.е. *зреть (зрю)*, *зирать* и *зреть* на что или что, глядеть, смотреть; видеть; понимать, постигать; обращаться лицом куда [3]. Приведенная выше классификационная система древнерусских слов, образованных на основе родового корня *ЗР(Т)* в слове надзор – весьма наглядное тому подтверждение. Отсюда глагол *ревизовать* – означает *ревизо-*

вызвать что, кого, контролировать, осматривая поверять, учитывать; рассмотреть, по праву, порядок и законность дел, действий и расходов [3].

По сути, проводить *ревизию* или *ревизовать* означает *контролировать*, от слова *контроль*¹ – учет, проверка счетов, отчетности; присутственное место, занимающееся проверкою отчетов [3].

Таким образом, при применении иностранных слов, которые являются «заимствованными русским языком» [9], требуется проводить их обоснованное строгое определение с учетом предыстории использования аналогичных русских слов. При этом следует учитывать, что все истинно русские слова имеют и образ и смысл. Так, исследования показывают, что в древнерусском языке каждое его слово несет в себе определенный информационно-смысловой образ, который сформирован или словообразован по логической причинно-следственной схеме «объект (процесс) → образ (смысл) → слово (понятие)» [8].

В заключение следует отметить, что терминологическая неурегулированность и разночтения в определении основных ключевых понятий государственного управления является результатом незавершенности разработки отдельных практических положений общей теории управления.

Отсутствие четкой, точной и непротиворечивой терминологии в сфере государственного управления и его основных системных функций, прежде всего государственного контроля, не позволяет однозначно толковать и употреблять используемые понятия. Это создает очевидные трудности обеспечения фундаментального условия наблюдаемости и соответственно условия управляемости при реализации государственного управления.

Отсутствие закрепленных на законодательном уровне методологических и правовых основ единой системы государственного управления препятствует дальнейшему ее развитию и совершенствованию. Введение Федерального закона «О государственном управлении в Российской Федерации», в котором должны быть определены все его функции, позволило бы решить проблему нормативно правового закрепления системных понятий государственного управления.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Бандурина Н.В., Мешалкина Р.Е. Совершенствование методологических и правовых основ государственного финансового контроля как объективная необходимость // Государственный аудит. Право. Экономика. № 1. 2015. С. 2–11.
- [2] Воронов А.А. Устойчивость, управляемость, наблюдаемость. М.: Наука. Гл. ред. ФМЛ. 1979.
- [3] Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 томах. М.: РИПОЛ классик, 2011 (Золотая коллекция).

¹ *Контроль* – также ошибочно считается иностранным словом (фр. *controle*) и обозначается как проверка, а также наблюдение с целью проверки [9].

- [4] *Омельченко В.В.* Общая теория классификации. Часть I. Основы системологии познания действительности. М.: ООО «ИПЦ Маска», 2008.
- [5] *Омельченко В.В.* Основы систематизации. В двух частях. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2012.
- [6] *Омельченко В.В.* Прогнозирование как важнейшая функция управления: Историко-логический анализ древних писаний и древнерусского языка // Вестник РУДН, серия Государственное и муниципальное управление. № 2. 2014. С. 85–102.
- [7] *Омельченко В.В.* Внешний государственный контроль бюджетных расходов: концептуальные аспекты // Вестник АКСОП. № 3/2014 (31). С. 35–48.
- [8] *Омельченко В.В.* Системные основы древних писаний и древнерусского языка / Кн. 2. Системные аспекты представления знаний в древних писаниях и в древнерусском языке. М.: ЛЕНАНД, 2016.
- [9] Словарь иностранных слов. Главный редактор Ф.Н. Петров. 15-е изд., испр. М.: Рус. Яз., 1988.
- [10] Словарь по кибернетике. Под ред. академика АН СССР В.М. Глушкова. Глав. ред. Украинской советской энциклопедии. Киев, 1979.

REFERENCES

- [1] *Bandurina N.V., Meshalkina R.E.* Improvement of methodological and legal bases of the state financial control as objective need // State audit. Right. Economy. № 1. 2015. P. 2–11.
- [2] *Voronov A.A.* Stability, controllability, observability. М.: Science. Gl. Red. FML. 1979.
- [3] *Dal V.I.* Explanatory Dictionary of Russian language. The 4 vol. Moscow: RIPOL classic (Golden Collection), 2011.
- [4] *Omelchenko V.V.* The general theory of classification. Part 1: The Basics systemology knowledge of reality. Moscow: "CPI Mask" LLC, 2008.
- [5] *Omelchenko V.V.* Fundamentals of systematization. In two parts. Moscow: Book House "LIBROKOM", 2012.
- [6] *Omelchenko V.V.* Forecasting as the most important function of management: Historical and logical analysis of the ancient writing and RUDN Old Russian language // Messenger, series Public and municipal administration. № 2. 2014. P. 85–102.
- [7] *Omelchenko V.V.* External state control of the budgetary expenses: conceptual aspects // АКСОП Bulletin. № 3/2014 (31). P. 35–48.
- [8] *Omelchenko V.V.* System based on ancient writings and ancient language. Bk. 2. System aspects of knowledge representation in the ancient scriptures and in the ancient language. Moscow: LENAND, 2016.
- [9] Dictionary of foreign words. Ch. editor Petrov F.N. 15th ed., Rev. Moscow: Eng. Jaz., 1988.
- [10] The dictionary on cybernetics. Under the editorship of the academician of Academy of Sciences of the USSR V. M. Glushkov. Heads. edition. Ukrainian Soviet encyclopedia. Kiev, 1979.

**SYSTEMATIZATION AND ANALYSIS OF SOURCES OF THE ORIGIN
OF KEY CONCEPTS OF PUBLIC ADMINISTRATION
“SUPERVISION” AND “CONTROL”**

Victor V. Omelchenko

State Research Institute of the System Analysis of Audit
Chamber of the Russian Federation
Usachev st., 64–1, Moscow, Russia, 119048

The present article is further continuation of works on research of approaches to a solution of the problem of standard and legal fixing of the basic concepts in administration of the state. Classification and the analysis of public administration is carried out, the role and the place of the state functions supervision and control in public administration is considered. The analysis of standard and legal base of concepts of public administration supervision and control is carried out, shortcomings are considered. Sources of an origin of key concepts of public administration supervision and control are investigated.

Key words: public administration, control, classification, supervision, check.