

**Петрук О.М.,**

доктор економічних наук, професор,  
завідувач кафедри фінансів  
Житомирського державного  
технологічного університету

**Виговська Н.Г.,**

кандидат економічних наук,  
професор кафедри фінансів  
Житомирського державного  
технологічного університету

### МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ГОСПОДАРСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

*Досліджено питання розвитку цілісної системи господарського контролю в Україні. Розглянуто проблеми контролю в розрізі окремих його видів та запропоновано низку заходів щодо їх розв'язання.*

*The questions of development of integral system of economy control in Ukraine are researched. The problems of different control sections are investigated; series of methods for their solution are proposed.*

Формування в Україні ринкових відносин та адекватних їм принципів управління, розвиток різноманітних форм власності зумовлює необхідність нового усвідомлення поняття “господарський контроль”, а також переосмислення форм його реалізації в сучасних умовах.

Господарський контроль відіграє важливу роль у забезпеченні функціонування економіки будь-якої країни. Він є складною й багаторівневою системою, яка розвивається згідно з основними принципами функціонування економічних систем. У ринкових умовах системна організація господарського контролю набуває особливого значення: йому відведено регулятивну роль по відношенню до економічних процесів на всіх рівнях господарювання. Нове методологічне сприйняття господарського контролю передбачає розробку концепції його системної організації, що реалізує принцип гармонізації економічних інтересів держави, підприємств, суспільства. Об'єктивна потреба в удосконаленні систем господарського контролю на різних рівнях, пошуку шляхів можливої їх взаємодії в сучасних умовах господарювання, а також потреба в перегляді багатьох теоретичних і практичних положень зумовлює проведення ґрунтовних досліджень і розробку науково обґрунтованих рекомендацій щодо поліпшення організації господарського контролю в Україні.

Характеризуючи господарський контроль за соціалістичного ладу (на прикладі колишнього СРСР), слід зазначити, що історично сформувалася система жорсткого всебічного контролю. Для національної економіки та суспільства це означало державну монополію як в економічній діяльності, так і в інших сферах суспільного життя, втручання держави в усі економічні процеси від верхнього до нижнього рівнів.

© Петрук О.М., Виговська Н.Г., 2009

Із позиції системного підходу й концепції самоорганізації економіка колишнього СРСР була закритою<sup>1</sup>, й характеризувалася такими рисами, як відсутність обміну із зовнішнім середовищем, статичність, тенденція до організації, тоді як у відкритих системах переважають процеси самоорганізації.

Закритість економіки спричиняла існування відповідних видів господарського контролю, серед яких: партійний контроль, державний контроль, народний контроль, контроль профспілок, кооперативних, колгоспних організацій. Однак на певному етапі радянської історії система контролю почала давати збої (детальніше див. у С.В. Степашина та ін.<sup>2</sup>). Орієнтований лише на виявлення фактів порушення законодавства, радянський контроль не зміг протидіяти крадіжкам і втратам державних коштів. Пізніше руйнування радянського ладу супроводжувалося руйнуванням механізмів державного контролю, усієї контрольної системи. Це була не лише політична трансформація, а й зміна основних елементів економічної системи, основою якої є відносини власності та способ регулювання економіки.

Як правило, одержавлення власності має свої межі, обумовлені здатністю державних органів контролювати її фактичне використання. У закритих системах ці межі набагато “перекриті”, чим пояснюються негативні явища (безгосподарність, перелив капіталу до тіньової економіки, розкрадання державного майна тощо). Отже, немає гарантії, що держава здатна забезпечити кращий контроль використання наявних в її власності об’єктів, тим більше — в інтересах суспільства.

Система соціалістичного контролю неодноразово піддавалася різкій критиці за неефективність, надмірну дрібність, велику кількість зайвих перевірок, замкненість на відомчих і місцевих інтересах. Однак існує думка про те, що за радянських часів господарський контроль був дієвим, а кількість фінансових порушень — набагато меншою. Явні фінансові порушення у сфері господарського контролю тривалий час були рідкістю. На нашу думку, причина цього — особливості безпосередньо радянської системи, яка фактично виключала приватну власність, приватне підприємництво і, відповідно, можливості передачі державних коштів у приватне користування. Тож державний інтерес був пріоритетним при вирішенні фінансово-господарських питань. Цим визначались і функції головного бухгалтера, який був керівником однієї з функціональних служб підприємства, хоча фактично виступав у ролі державного контролера.

Перехід від однієї формації до іншої завжди супроводжується трансформацією контрольних функцій суб’єктів контролю: змінюються зміст і завдання контролю, його організаційні форми й методи внаслідок причин економічного та політичного

---

<sup>1</sup> Закрита економіка — економіка, до якої не надходять та з якої не виділяються в середовище енергія, інформація, тобто така, що не має виходу на міжнародні ринки або має незначний обсяг торгівлі на них. Як “абсолютну відкритість”, так і “абсолютну закритість” складно уявити реально існуючими, тому під відкритістю або закритістю економіки розуміємо визначену переважуючу тенденцію, яка належить до того або іншого середовища системи.

<sup>2</sup> Государственный финансовый контроль: [Учеб. для вузов] / С.В. Степашин, Н.С. Столяров, С.О. Шохин, В.А. Жуков. — СПб.: Питер, 2004. — 557 с. — (Серия “Учебник для вузов”).

характеру. Це дає підстави стверджувати, що цілісна система господарського контролю й різні його види, які до неї входять, не є статичними, остаточно визначеними.

Зміни в соціально-економічній ситуації та системі державного управління сучасної України спричинили необхідність перетворень в організації та методиці господарського контролю. Передумови таких змін подано нижче (рис.).



**Рис. Передумови формування нової системи господарського контролю в ринкових умовах**

Таким чином, зміцнення економічних позицій різноманітних форм власності зумовлює необхідність переосмислення поняття “господарський контроль”, перегляду його теоретико-методологічних основ у напрямі адаптації до змін, що відбуваються в системі корпоративного менеджменту й державного управління.

Тому методологічно сучасну систему господарського контролю слід сприймати як органічну єдність його видів: державного, внутрішньогосподарського, аудиторського й суспільного контролю. Необхідною умовою стійкого розвитку економічних систем, у тому числі національної системи господарського контролю, є узгодження цілей між системою в цілому та її окремими частинами й елементами, між процесами організації та самоорганізації в суспільстві. Це потребує застосування синергетики як міждисциплінарного методу, що досліджує процеси самоорганізації у відкритих системах. В основу системного аналізу покладено принцип системності, а в основу теорій самоорганізації — принцип розвитку. Розвиток можна представити як: реалізацію нових цілей, цілеспрямованих змін; процес адаптації до навколишнього середовища; розв’язання суперечностей системи тощо. Економічна система функціонує, з одного боку, відповідно до встановлених законів її розвитку, правил і норм, з другого — до управлінських рішень, що приймаються. Система контролю дає змогу виявляти зростаючі суперечності й надавати інформацію

для їх усунення. Цей процес залежить від ступеня охоплення відносинами контролю всієї економічної системи. Отже, існує нагальна потреба в розвитку цілісної системи господарського контролю в Україні.

У ході здійснення реформ використання синергетичних механізмів є виправданим, оскільки володіння синергетичними принципами допомагає обрати оптимальний шлях розвитку. Синергетика дає змогу поєднати сучасні досягнення системного підходу й концепцій самоорганізації з метою дослідження фундаментальних питань теорії економічного розвитку.

Перевищення результату діяльності об'єднаних у систему елементів над сумою результатів роботи діючих відокремлено елементів свідчить про існування синергетичного ефекту. В аспекті контролю це означає, що для ефективного функціонування системного господарського контролю потрібно розвивати функціональну непротидію державного, внутрішньогосподарського, аудиторського й суспільного контролю, які в сукупності формують цілісну систему господарського контролю. Крім того, у сучасних умовах господарювання об'єктивною є потреба розвитку системи господарського контролю в контексті вдосконалення взаємодії різних її видів і рівнів, що зумовлено:

- посиленням взаємної відповідальності різних суб'єктів господарського контролю для забезпечення об'єктивності та якості звітів із контролю;
- багаточисельністю об'єктів контролю й обмеженістю ресурсів (кадрових, часових) на його проведення;
- спільністю проблем різних видів господарського контролю.

Разом із тим досить часто між суб'єктами державного, внутрішньогосподарського, аудиторського й суспільного контролю виникають об'єктивні суперечності, пов'язані з різним розумінням цілей системи господарського контролю. Пропонуємо нівелювати їх такими способами, які не є взаємовиключними, тому можуть застосовуватися комплексно.

*Спосіб 1.* Удосконалення законодавства у сфері господарського контролю, прийняття цілісної Концепції розвитку системи господарського контролю в Україні, а також стандартизація всіх видів господарського контролю.

Якщо концепції систем державного й аудиторського контролю в різних державах є різними та залежать від державного устрою й національної специфіки, то концепції системи внутрішньогосподарського контролю, що їх розробляють учені різних країн, сьогодні зближуються з причини посилення як транснаціоналізації бізнесу, так і наявності загальних законів ефективності функціонування організацій<sup>3</sup>. У зв'язку з цим доцільною є розробка стандартів для всіх видів господарського контролю з урахуванням специфіки державного, внутрішньогосподарського, аудиторського й суспільного контролю. При розробці стандартів слід зважати на

---

<sup>3</sup> Бурцев В. О системе государственного, аудиторского и внутреннего финансового контроля организаций / В.О. Бурцев // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. — 2000. — № 7. — С. 42—44.

існування стандартів контролю за кордоном, однак не прагнути до повного їх копіювання, а враховувати вітчизняний досвід і національні традиції у становленні й розвитку системи господарського контролю.

*Спосіб 2.* Удосконалення державного контролю й поліпшення координації його відокремлених органів.

Неефективна координація суб'єктів державного контролю між собою зумовлена відсутністю узгодженої нормативно-правової бази, що визначає межі функціонування таких суб'єктів. Незавершеність у питаннях формування правової бази державного контролю призводить до зосередження зусиль контрольних органів на здійсненні його у власних відомчих інтересах, що спричиняє дублювання функцій суб'єктами контролю. Усунути цей недолік можна за рахунок забезпечення системності контролю.

*Спосіб 3.* Нівелювання суперечностей через функціонування систем аудиторського й суспільного контролю. У сучасних умовах цим двом видам контролю відведено особливу роль, пов'язану з необхідністю узгодження інтересів управлінського персоналу підприємств і користувачів інформації про його фінансовий стан.

*Спосіб 4.* Удосконалення систем внутрішньогосподарського контролю підприємств у напрямі їх модернізації. Задоволення суспільної потреби в достовірній і структурованій інформації можливе на основі розвинутих систем внутрішньогосподарського контролю, орієнтованих не лише на зовнішній аудит, а й на управління внутрішніми господарськими процесами.

Водночас зазначимо, що практична реалізація наведених способів пов'язана з подоланням загальних проблем у справі вдосконалення державного, внутрішньогосподарського, аудиторського й суспільного контролю. Основні проблеми господарського контролю в розрізі окремих його видів подано в таблиці. Перелік наведених проблем можна значно деталізувати.

Таблиця. Основні проблеми господарського контролю в розрізі його видів

Вид господарського контролю	Основні проблеми
Державний	Відсутність єдиної концепції контролю; недосконалість нормативно-правового забезпечення діяльності суб'єктів контролю, що спричиняє недосконалість їх координації; недосконалість організаційної структури контролю; відсутність єдиної інформаційної та методологічної бази контролю, що ускладнює досягнення його загальної мети; недотримання принципу гласності контролю.
Внутрішньогосподарський	Відсутність зовнішнього нормативного регулювання питань створення і функціонування системи контролю, що потребує стандартизації його на підприємстві; неоднозначність трактування елементів контролю при застосуванні системного підходу; різнохарактерність показників економічної ефективності контролю, які наводяться в існуючих методиках, що ускладнює їх застосування на практиці.
Аудиторський	Проблема незалежності аудиторів; недостатній рівень об'єктивності аудиторських висновків.
Суспільний	Слабкість інституцій громадянського суспільства, що не дає змоги належним чином реалізувати їхній потенціал щодо демократизації контролю; відсутність громадської експертизи проектів нормативно-правових актів, концепцій і програм із питань господарського контролю.

Із метою розв'язання проблем, існуючих у системі господарського контролю, вважаємо за потрібне здійснити такі заходи:

1) для підвищення ефективності системи державного контролю:

— розробити Концепцію державного фінансового контролю, що сприятиме створенню цілісної системи державного фінансового контролю в Україні;

— створити єдину інформаційну базу даних про господарські правопорушення для суб'єктів державного контролю з метою ефективної координації органів державного контролю;

— підготувати проект Закону України “Про систему фінансового контролю”, в якому передбачити функціональні обов'язки й механізми взаємодії різних суб'єктів контролю;

— розробити й щороку затверджувати Єдиний план заходів із координації діяльності суб'єктів державного контролю, що дасть змогу запобігти дублюванню контрольних заходів;

— посилити механізми регулювання аудиторської діяльності з метою недопущення шахрайства аудиторських фірм;

2) для підвищення ефективності системи внутрішньогосподарського контролю:

— запровадити стандартизацію діяльності органів внутрішньогосподарського контролю з метою недопущення дублювання функцій бухгалтерського обліку й контролю, а також угодженої координації суб'єктів контролю;

— регламентувати обов'язкову підпорядкованість органу внутрішньогосподарського контролю першому керівнику підприємства або його власнику з метою забезпечення незалежності контролю;

— розробити методики оцінки ефективності внутрішньогосподарського контролю на підприємствах різних організаційно-правових форм власності з метою вдосконалення організації контрольної діяльності;

3) для підвищення ефективності незалежного аудиторського контролю:

— запровадити принцип обов'язкової ротації аудиторських фірм для корпорацій із метою забезпечення об'єктивності аудиторських висновків;

— здійснити перехід від адміністративного механізму регулювання аудиту до економічного;

4) для підвищення ефективності системи суспільного контролю:

— проводити громадські експертизи проектів нормативно-правових актів, концепцій і програм із питань господарського контролю та враховувати їхні висновки, що сприятиме створенню необхідної соціальної основи для ефективного запровадження засад державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності;

— залучати засоби масової інформації до проблем господарського контролю в таких формах: публікації з докладним обговоренням проектів і законодавчих актів, стандартів господарського контролю тощо; включення журналістів, що займаються тематикою господарського контролю, до складу комісій з удосконалення законодавства у сфері контролю, що сприятиме підвищенню його гласності;

— створити громадські експертні ради при органах виконавчої влади, які діють у сфері господарського контролю.

Деякі проблеми, зазначені в таблиці, доцільно розв'язувати в межах удосконалення всієї системи господарського контролю, що пов'язано з наявністю спільних рис у державного, внутрішньогосподарського, аудиторського й суспільного контролю. Зокрема, спільні моменти є в концептуальних основах, методах, виділенні об'єктів контролю. Відповідно можливим стає виділення спільних проблем, які потребують розв'язання в межах удосконалення загальної теорії контролю, зокрема:

— проблема стандартизації, зумовлена схожістю стандартів контролю, процедур їх створення, оновлення й використання для всіх видів господарського контролю (за винятком суспільного);

— проблема реальної можливості змови між органами контролю й підприємствами для будь-якого виду контролю;

— проблема оцінки якості системи контролю і створення методичних рекомендацій щодо оцінки ефективності систем контролю;

— проблема підвищення рівня незалежності й об'єктивності контролю.

Розв'язання зазначених проблем сприятиме подальшому вдосконаленню національної системи господарського контролю, а саме: підвищенню ефективності господарської діяльності економічних суб'єктів, у тому числі за рахунок ефективної організації систем внутрішньогосподарського контролю; удосконаленню законодавчих актів, які регламентують організацію державного й регулюють діяльність внутрішньогосподарського контролю й зовнішнього аудиту; створенню цілісної системи державного контролю в Україні; підвищенню рівня незалежності контролерів і зростанню довіри суспільства до аудиторських фірм.