

С. В. Бардаш,
д. е. н., професор кафедри фінансового аналізу і контролю,
Київський національний торговельно-економічний університет

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

Проаналізовано стан державного контролю у сфері господарювання, визначено основні проблеми та запропоновано шляхи його удосконалення.

The state of state control in the economic sphere, the main problem and the ways of its improvement.

Ключові слова: господарювання, державний контроль у сфері господарювання, суб'єкти державного контролю, координація державного контролю.

ВСТУП

В умовах фундаментальної перебудови національної системи господарювання значно зростає роль державного контролю у сфері господарювання. Такий контроль має бути спрямований не лише на діяльність суб'єктів господарювання, а й інших учасників відносин у сфері господарювання, у т.ч. негосподарюючих суб'єктів (органів законодавчої, виконавчої та судової влади), які створюють системи господарчого забезпечення виконання покладених на них функцій; суб'єктів господарювання, які виконують лише соціальні (освітні, виховні, культурні, лікувальні) функції без одержання прибутку. Виняток складають кінцеві споживачі результатів діяльності у сфері господарювання, адже здійснення такого контролю є вкрай ускладненим. Проведення державного контролю у сфері господарювання є одним з головних способів одержання достовірної інформації про результати впливу господарсько-правових новацій на діяльність учасників відносин у сфері господарювання та обґрунтування державних програм підтримки і розвитку як окремих галузей, так і загальної стратегії розвитку національної економіки.

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ ТА ОГЛЯД ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ТЕМОЮ РОБОТИ

Протягом останнього десятиріччя на сторінках наукових робіт все частіше обговорюються питання про необхідність трансформації системи державного контролю. Разом з тим, комплексності проведені дослідження з даного питання не набули, адже в окремих працях були сформульовані лише: підходи до модифікації контролю залежно від сучасних світогосподарських трансформацій [9]; нова концепція контролю економічних систем [3]; напрями реформування державного фінансового контролю [4; 7]; загальні підходи та критерії побудови єдиної концепції державного фінансового контролю [2]; концептуальні засади єдиної системи державного фінансового контролю [1; 7]; зміст та цільові спрямування державного фінансового контролю бюджетних

ресурсів [8]. Переважна більшість пропозицій, викладених у згаданих роботах, ґрунтується на майже не змінній системі понять про контроль як складне поліморфне явище, окрім праці [9]. Тому питання удосконалення системи державного контролю залишаються актуальними та вимагають розв'язання.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Метою дослідження є розкриття стану державного контролю у сфері господарювання, визначення основних проблем та формулювання пропозицій щодо шляхів його удосконалення.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Причини незадовільного стану державного контролю у сфері господарювання полягають в існуванні низки проблем теоретичного, методологічного та організаційного характеру. Головна причина незадовільного стану державного контролю у сфері господарювання — це неналежне його організаційно-правове регламентування: відсутність законодавчого акта, норми якого б визначали понятійний апарат, а також об'єкти, суб'єкти та принципи його організації та здійснення. Так, на сьогоднішній день існує розрізнена законодавча база, яка фрагментарно регламентує такий контроль. Зокрема, Господарський кодекс України (надалі — ГКУ) не визначає сутність державного контролю та нагляду за господарською діяльністю, а лише окреслює сфери їх здійснення. ГКУ також узагальнено визначає суб'єктів такого контролю, в складі яких зазначає органи державної влади, а також посадових осіб, уповноважених здійснювати такий нагляд та контроль.

Закон України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" надає визначення такого контролю, суттєво звужує сферу державного контролю, а до суб'єктів такого контролю відносить центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи, органи місцевого самоврядування, інші органи. Окрім зазначених нормативно-право-

вих актів, протягом 2007—2010 рр. Кабінетом Міністрів України затверджено 41 постанову, якими затверджені критерії, за якими оцінюється рівень ризику від провадження різних аспектів господарської діяльності. Однак, за результатами аналізу даних постанов, така діяльність лише розв'язує проблему упорядкування контрольної діяльності органів державної влади у сфері господарювання у частині планування контрольних заходів.

Слід також зазначити й про низку указів та законів, які регламентують завдання, функції та контрольні повноваження Державної фінансової інспекції України (надалі — ДФІУ), Державної податкової служби України, Державної митної служби України, а також встановлюють об'єкти та форми контрольних заходів державних органів контролю. Разом з тим, в цих законодавчих актах відсутні норми, зміст яких відносить таких суб'єктів контролю до суб'єктів державного контролю у сфері господарювання.

За результатами проведеного дослідження встановлено більше 100 нормативно-правових актів, норми яких визначають необхідність проведення контролю за окремими аспектами діяльності суб'єктів господарювання. Така розпорошеність норм свідчить, що в Україні відсутня раціональна, дієва та ефективна система державного контролю у сфері господарювання.

Зазначена проблема розкладається на складові, основними з яких є:

1) невизначеність меж проведення контролю у сфері господарювання, а також невизначеність його термінологічного апарату;

2) відсутність єдиного підходу до визначення суб'єктів такого контролю, що призводить до виділення групи державних органів, які ігнорують сферу господарювання, хоча фактично виконують передбачені контрольні повноваження саме у сфері господарювання;

3) велика кількість органів виконавчої влади, які здійснюють контроль у сфері господарювання, що, у свою чергу, приводить до дублювання та неефективного використання державних коштів на проведення ними контрольних заходів.

Щодо обґрунтування першої проблеми слід зазначити про наступне. Як зазначено вище, один з основних документів, що регламентує господарську діяльність, — ГКУ — не містить визначення "державний контроль за господарською діяльністю". Натомість Закон України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" (ст. 1) визначає такий контроль як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів (далі — органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийняттого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища. Законом також ототожнено контроль і нагляд, що є помилковим.

Наступною складовою сформульованої проблеми є суттєве звуження контролю у сфері господарювання. Так, з певною мірою умовності (в оригінальній редакції:

якість продукції, робіт та послуг, прийнятний рівень безпеки для населення, навколишнього природного середовища) можна погодитися, що закон [6] врахував норми ст. 19 ГКУ, зокрема такі об'єкти державного контролю, як:

— споживання (за якістю і безпечністю продукції та послуг);

— земельні відносини (за використанням і охороною земель);

— водні відносини і лісове господарство (за використанням та охороною вод і лісів, відтворенням водних ресурсів і лісів);

— виробництво і працю (за безпекою виробництва і праці, додержанням законодавства про працю; за пожежною, екологічною, санітарно-гігієнічною безпекою; за дотриманням стандартів, норм і правил, якими встановлено обов'язкові вимоги щодо умов здійснення господарської діяльності).

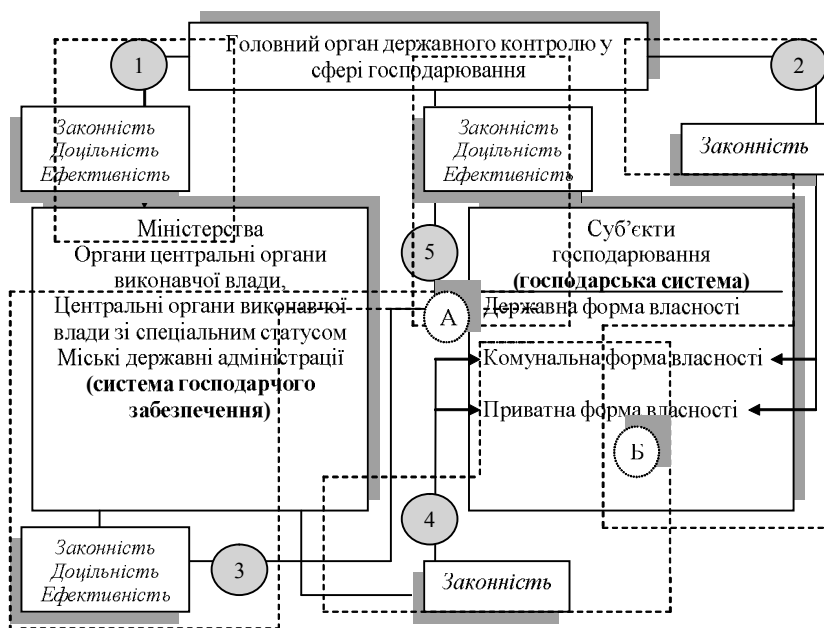
Інші ж аспекти господарської діяльності (у редакції ст. 19 ГКУ) залишилися поза межами державного контролю у сфері господарювання. Проте слід визнати, що окремі аспекти господарської діяльності, визначені ст. 19 ГКУ, контролюються ДФІУ відповідно до Положення про Державну фінансову інспекцію України, затвердженого Указом Президента України від 23 квітня 2011 р. № 499/2011. Зокрема, це стосується використання і збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильності визначення потреби в бюджетних коштах та взяття зобов'язань, ефективного використання коштів і майна, стану і достовірності бухгалтерського обліку і фінансової звітності.

Друга проблема, — невизначеність суб'єктів державного контролю у сфері господарювання, що призводить до виділення групи державних органів, які формально ігнорують сферу господарювання, хоча за встановленими завданнями виконують передбачені контрольні повноваження саме у сфері господарювання. Це, у першу чергу, стосується ДФІУ, Антимонопольного комітету України, Державної митної служби України.

Третя проблема є похідною з другої, — це велика кількість органів виконавчої влади, які здійснюють контроль у сфері господарювання, що, у свою чергу, приводить до дублювання та неефективного використання державних коштів на проведення ними контрольних заходів. Велика кількість органів виконавчої влади, що мають статус контрольних органів, а також тих, які мають право здійснювати контрольні функції в обмежених повноваженнях, зумовила велику кількість перевірок, що проводяться відносно господарської діяльності певного суб'єкта господарювання.

Відсутність чіткого уявлення про склад та принципи функціонування системи державного економічного контролю, недостатня наукова розробленість питань організації, координування дій органів державного контролю, методики проведення контролю є однією з причин стратегічних прорахунків як у системі управління державою, так і у системі управління національною економікою.

Необхідність створення системи державного економічного контролю на єдиних нормативно-правових засадах, єдиних принципах функціонування є об'єктивно зумовленою вимогою часу та пов'язана з пошуком на-



Пояснення:

- 1 – державний внутрішній контроль систем господарчого забезпечення державних органів управління
- 2 – державний зовнішній контроль суб'єктів господарювання
- 3 – державний внутрішній контроль (відомчий) суб'єктів господарювання
- 4 – державний зовнішній контроль (спеціалізований) суб'єктів господарювання
- 5 – державний зовнішній контроль суб'єктів господарювання

Рис. 1. Система державного контролю у сфері господарювання

прямів ефективного та комплексного розвитку всіх елементів механізму управління державними майном та фінансовими ресурсами. Поряд з цим, мають бути чітко розмежовані функції та повноваження суб'єктів контролю. Кожен орган державного контролю має вирішувати свої конкретні завдання, повинен мати свої об'єкти контролю, проте діяти за єдиними методологічними і організаційними принципами.

Державний контроль має відповідати ряду вимог, які визначаються інтересами держави. Йдеться, насамперед, про забезпечення ефективності діяльності як органів, що складають її владний апарат, так і всієї системи в цілому. Важливою умовою забезпечення ефекту від функціонування органів державного контролю є системність, оптимальність і збалансованість їх контрольних дій. Невиконання хоча б однієї з цих умов, веде до неефективного функціонування усєї системи державного контролю.

Існуюча система державного контролю у сфері господарювання організаційно залежить від діючої системи органів державного управління (рис. 1). Зміст рис. 1 свідчить про необхідність виділення в складі державного контролю у сфері господарювання його п'яти видів:

1) державний внутрішній контроль систем господарчого забезпечення державних органів управління відносно законності, доцільності та ефективності використання бюджетних ресурсів та державного майна, що використовуються центральними органами виконавчої

влади для господарчого забезпечення їх функціонування;

2) державний зовнішній контроль за законністю функціонування господарських систем суб'єктів господарювання комунального та приватного секторів економіки;

3) державний внутрішній контроль (відомчий галузевий) господарських систем суб'єктів господарювання державного сектора економіки. Зазначений вид контролю здійснюють структурні підрозділи (відділи внутрішнього аудиту) міністерств, наприклад, Міністерства аграрної політики України, у підпорядкуванні якого станом на кінець 2008 р. було 1270 суб'єктів господарювання, Міністерства вугільної промисловості України, у підпорядкуванні якого на вище зазначену дату було 435 суб'єктів господарювання тощо;

4) державний зовнішній (спеціалізований) контроль окремих складових функціонування суб'єктів господарювання комунальної та приватної форми власності на предмет дотримання встановлених норм (законності). Такий контроль на даний час здійснюється Державним антимонопольним комітетом України, Державною податковою службою України, Державною митною службою України, Пенсійним фондом України, Державною службою фінансового моніторингу України, Державним аген-

тством енергоефективності та енергозбереження України тощо;

5) державний зовнішній контроль господарських систем суб'єктів господарювання державної форми власності на предмет законності, доцільності та ефективності їх функціонування.

Доцільність вирішення питань організаційно-структурного забезпечення функцій контролю залежить від обсягу та потреби практики в її здійсненні, а також рівня, на якому цей контроль відбувається. Органи контролю застосовують свої повноваження як щодо самих органів управління, так і суб'єктів, які їм підпорядковані. Повноваження щодо здійснення контролю функціональними центральними органами виконавчої влади поряд із загальними рисами мають і свої відмінності, що визначаються конкретними цілями.

Слід звернути увагу на зони накладання різних підсистем державного контролю (див. рис. 1, зони А та Б). З метою модернізації системи державного контролю у сфері господарювання зазначені зони можна ліквідувати у два способи:

1) державний внутрішній відомчий контроль господарських систем суб'єктів господарювання державного сектора економіки буде проводити головний орган контролю у сфері господарювання. Дану пропозицію можна реалізувати шляхом введення у структуру галузевих центральних органів виконавчої влади відділів контролю (ревізійних відділів, відділів внутрішнього

аудиту) з подвійним звітуванням, — органу, у якому він функціонуватиме, та головному органу державного економічного контролю;

2) підпорядкувати органи державного контролю, що діють при галузевих центральних органах виконавчої влади та здійснюють державний зовнішній спеціалізований контроль суб'єктів господарювання окремих складових функціонування господарських систем за ознакою дотримання встановлених норм (законності) під час здійснення її окремих складових, головному органу державного контролю у сфері господарювання.

Виникає питання, який з існуючих органів буде виконувати функції спеціалізованого органу контролю у сфері господарювання.

Відповідь на дане питання можна одержати, проаналізувавши сутність державного економічного контролю, державного контролю у сфері господарювання, державного фінансового контролю. Економічний контроль розглядається як комплекс знань та заснована на них сукупність спостережень і перевірок контролюючими органами функціонування й розвитку економічної системи відповідно до вимог економічних законів, чинного законодавства, прийнятих управлінських рішень з метою їх виконання, усунення можливих негативних явищ та забезпечення планомірного суспільного відтворення, динамічного й ефективного розвитку її елементів у інтересах всього населення. Відповідно фінансовий контроль є важливою підсистемою державного економічного контролю. Галузями фінансового контролю є бюджетний контроль, податковий та митний контроль, контроль державного боргу, контроль грошово-кредитного обігу, контроль державної власності, контроль міжнародної фінансової діяльності.

Державний контроль у сфері господарювання є підсистемою економічного контролю, яка спрямована на контроль та нагляд за наявними ресурсами — трудовими, матеріальними, інвестиційними, валютними, енергетичними, інформаційними, природними, кредитними, фінансовими та ін., — а також контроль за виробництвом, ціноутворенням, діяльністю та наслідками такої діяльності суб'єктів господарювання усіх видів економічної діяльності, у т.ч. зовнішньоекономічною діяльністю.

Якщо проаналізувати завдання ДФІУ, визначені у Положенні про Державну фінансову інспекцію України, можна дійти висновку, що ДФІУ може розглядатися і як суб'єкт не лише державного фінансового контролю, а й суб'єкт державного контролю у сфері господарювання. Враховуючи те, що Україна за Конституцією України є президентсько-парламентською республікою, головним органом державного фінансового контролю має бути ДФІУ. Враховуючи поширення завдань ДФІУ не лише на фінансові ресурси та фінансові відносини, які поглинають і бюджетні, і податкові ресурси, а й на сферу господарювання, ДФІУ може бути головним органом державного контролю у сфері господарювання. Сформульована пропозиція не означає, що ДФІУ має одноосібно проводити контроль у сфері господарювання. ДФІУ має і повинна координувати контрольну діяльність існуючих органів державного контролю у сфері господарювання та органів державного фінансового контролю, зокрема в частині проведення планових

та позапланових виїзних контрольних заходів. Це суттєво зменшить кількість контрольних заходів у сфері господарювання, зробить їх більш акцентованими на специфічних аспектах господарської діяльності. Підвищення якості державного контролю має забезпечити й надання інформації ДФІУ про результати контролю, проведеного суб'єктами контролю у сфері господарювання та державного фінансового контролю учасників відносин у сфері господарювання державного та комунального секторів економіки, а також суб'єктів господарювання приватної форми власності, на діяльність яких поширюються чинні контрольні повноваження ДФІУ.

ВИСНОВКИ

У цілому, реалізація висловлених пропозицій сприятиме: зменшенню кількості контрольних заходів, витраті державних коштів на проведення контрольних заходів; створенню єдиної інформаційної бази про діяльність учасників відносин у сфері господарювання та виявленні порушення; удосконаленню методики проведення контрольних заходів, а також визначенню ефективності діяльності окремих органів державного контролю у сфері господарювання, що, у свою чергу, призведе до оптимізації системи органів державного контролю.

Література:

1. Басанцов І.В. Розвиток державного фінансового контролю в умовах ринкової економіки України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня док. екон. наук: спец. 08.00.08 "Гроші, фінанси і кредит" / І.В. Басанцов. — Ірпінь, 2008. — 34 с.
 2. Виговська Н.Г. Господарський контроль в Україні: теорія, методологія, організація: [монографія] / Н.Г. Виговська. — Житомир: ЖДТУ, 2008. — 532 с.
 3. Дрозд І.К. Контроль економічних систем: монографія / І.К. Дрозд. — К.: Імекс-ЛТД, 2004. — 312 с.
 4. Калюга Є.В. Фінансово-господарський контроль у системі управління: [монографія] / Є.В. Калюга. — К.: Ельга, Ніка-Центр, 2002. — 360 с.
 5. Мних Є.В. Державний фінансовий аудит: методологія й організація: монографія / [Є.В. Мних, М.О. Ніконович, Н.С. Барабаш та ін.]; за ред. Є.В. Мниха. — К: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2009. — 319 с.
 6. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Закон України від 2007 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2007. — №29. — Ст. 389.
 7. Симоненко В.К. Основи єдиної системи державного фінансового контролю в Україні (макроекономічний аспект) [моногр.] / В.К. Симоненко, О.І. Барановський, П.С. Петренко. — К.: Знання України, 2006. — 280 с.
 8. Фінансовий контроль бюджетних ресурсів: Монографія / Є.В. Мних, Г.О. Кравченко, Н.С. Барабаш та ін.; за ред. Є.В. Мниха. — К.: Київ. нац. торг. екон. ун-т, 2008. — 186 с.
 9. Шевчук В.О. Контроль господарських систем в суспільстві з перехідною економікою (Проблеми теорії організації, методології): [монографія] / Шевчук В.О. — К.: Київ. держ. торг.-екон. ун-т, 1998. — 371 с.
- Стаття надійшла до редакції 05.04.2012 р.*