

## ПРОБЛЕМНО-ОРІЄНТОВАНИЙ ПІДХІД ДО ОРГАНІЗАЦІЇ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

© 2017 ІВАНОВА О. Ю., МАЛИШКО Ю. М., ЛАПТЄВ В. І.

УДК 336.132.1(477)

-- О. Ю., Малишко Ю. М., Лаптев В. І.

### Проблемно-орієнтований підхід до організації функціонування системи державного контролю в Україні

Проведено аналіз кількості перевірок суб'єктів господарювання, що були здійснені контролюючими органами в Україні в 2015 р.. В результаті обґрунтовано, що для покращення бізнес-клімату в Україні першочергового значення набуває питання скорочення кількості перевірок суб'єктів господарювання. Виділено контрольні функції деяких Центральних органів виконавчої влади, які є схожими або однаковими, розглянуті випадки розділення однієї сфери контролю між декількома незалежними інспекціями. В результаті аналізу організації функціонування системи державного контролю в Україні виділено основні її проблеми та напрямки їх вирішення, серед яких: позбавити дублюючих контрольних функцій Державного агентства лісових ресурсів України та Державного агентства рибного господарства України, позбавити Державну службу України з питань праці функцій з контролю за суб'єктами господарювання, надавши ці функції наведеним вище органам. В результаті Державна служба України з питань праці буде виконувати лише функції з контролю за діяльністю Фондів. Наведені зміни дозволять не лише спростити систему Центральних органів виконавчої влади, що мають право проводити перевірки діяльності суб'єктів господарювання, за рахунок зменшення кількості таких органів, а й забезпечити проведення перевірок спеціальними органами.

**Ключові слова:** проблемно-орієнтований підхід, державний контроль, контролюючий орган, адміністративне навантаження.

**Рис.:** 5. **Табл.:** 2. **Бібл.:** 8.

**Іванова Ольга Юріївна** – кандидат економічних наук, доцент, старший науковий співробітник сектора макроекономічного аналізу та прогнозування відділу макроекономічної політики та регіонального розвитку, Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України (пров. Інженерний, 1а, 2 пов., Харків, 61166, Україна)

**E-mail:** ivanoshka@mail.ru

**Малишко Юлія Михайлівна** – кандидат економічних наук, викладач, Харківський національний економічний університет ім. С. Кузнеця (просп. Науки, 9а, Харків, 61166, Україна)

**E-mail:** malishkojulija@gmail.com

**Лаптев В'ячеслав Ігоревич** – кандидат економічних наук, доцент, кафедра управління персоналом та економіки праці, Харківський національний економічний університет ім. С. Кузнеця (просп. Науки, 9а, Харків, 61166, Україна)

**E-mail:** vlaptsev777@gmail.com

УДК 336.132.1(477)

UDC 336.132.1(477)

### Іванова О. Ю., Малишко Ю. М., Лаптев В. І. Проблемно-орієнтований підхід до організації функціонування системи державного контролю в Україні

Проведен аналіз кількості перевірок суб'єктів господарювання, які були здійснені контролюючими органами в Україні в 2015 г. В результаті обґрунтовано, що для покращення бізнес-клімату в Україні першочергового значення набуває питання скорочення кількості перевірок суб'єктів господарювання. Виділені контрольні функції деяких центральних органів виконавчої влади, які є схожими або однаковими, розглянуті випадки розділення однієї сфери контролю між декількома незалежними інспекціями. В результаті аналізу організації функціонування системи державного контролю в Україні виділені основні її проблеми та напрямки їх вирішення, серед яких: позбавити дублюючих контрольних функцій Державного агентства лісових ресурсів України та Державного агентства рибного господарства України, позбавити Державну службу України з питань праці функцій з контролю за суб'єктами господарювання, надавши ці функції наведеним вище органам. В результаті Державна служба України з питань праці буде виконувати лише функції з контролю за діяльністю Фондів. Наведені зміни дозволять не тільки спростити систему центральних органів виконавчої влади, що мають право проводити перевірки діяльності суб'єктів господарювання, за рахунок зменшення кількості таких органів, а й забезпечити проведення перевірок спеціальними органами.

### Ivanova O. Yu., Malyshko Yu. M., Laptsev V. I. The Problem-Oriented Approach to Organization of the Functioning of the State Control System in Ukraine

There conducted an analysis of the number of inspections of business entities that were carried out by controlling bodies in Ukraine in 2015. As a result, it is justified that the issue of reducing the number of inspections of business entities is of primary importance for improving the business climate in Ukraine. The control functions of some central bodies of executive power that are similar or identical are singled out, the cases of dividing one sphere of control between several bodies are considered. By analyzing the organization of the functioning of the state control system in Ukraine, there revealed its main problems and directions for their solution, among which: the depriving of the State Forest Resource Agency of Ukraine and the State Agency of Fisheries of Ukraine of the duplicating control functions; the depriving of the State Service of Ukraine for Labor of functions of control over business entities delegating these functions to the above bodies. As a result, the State Service of Ukraine for Labor will only perform functions of control over activities of the Funds. These changes will make it possible not only to simplify the system of central bodies of executive power that have the right to conduct inspections of business entities by reducing the number of such bodies but also ensure the conducting of the inspections by special bodies.

**Keywords:** problem-oriented approach, state control, controlling bodies, administrative burden.

**Fig.:** 5. **Tbl.:** 2. **Bibl.:** 8.

**Ivanova Olga Yu.** – Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Senior Research Fellow of the Sector of Macroeconomic Analysis and

**Ключевые слова:** проблемно-ориентированный подход, государственный контроль, контролирующий орган, административная нагрузка.

**Рис.: 5. Табл.: 2. Библ.: 8.**

**Иванова Ольга Юрьевна** – кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник сектора макроэкономического анализа и прогнозирования отдела макроэкономической политики и регионального развития, Научно-исследовательский центр индустриальных проблем развития НАН Украины (пер. Инженерный, 1а, 2 эт., Харьков, 61166, Украина)

**E-mail:** ivanosh@mail.ru

**Малышко Юлия Михайловна** – кандидат экономических наук, преподаватель, Харьковский национальный экономический университет им. С. Кузнецца (просп. Науки, 9а, Харьков, 61166, Украина)

**E-mail:** malishkoyulia@gmail.com

**Лаптев Вячеслав Игоревич** – кандидат экономических наук, доцент, кафедра управления персоналом и экономики труда, Харьковский национальный экономический университет им. С. Кузнецца (просп. Науки, 9а, Харьков, 61166, Украина)

**E-mail:** vlapte777@gmail.com

*Forecasting of the Department of Macroeconomic Policy and Regional Development, Research Centre of Industrial Problems of Development of NAS of Ukraine (2 floor 1a Inzhenernyi Ln., Kharkiv, 61166, Ukraine)*

**E-mail:** ivanosh@mail.ru

**Malyshko Yulia M.** – Candidate of Sciences (Economics), Lecturer, Simon Kuznets Kharkiv National University of Economics (9a Nauky Ave., Kharkiv, 61166, Ukraine)

**E-mail:** malishkoyulia@gmail.com

**Laptev Viacheslav I.** – Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Department of Personnel Management and Labor Economics, Simon Kuznets Kharkiv National University of Economics (9a Nauky Ave., Kharkiv, 61166, Ukraine)

**E-mail:** vlapte777@gmail.com

Державний контроль можна розглядати у двох аспектах: як функцію державного управління економікою і як вид діяльності з моніторингу виконання загальнообов'язкових правил, дотримання нормативно-правового поля. Обидва аспекти державного контролю взаємозалежні та перебувають у безперервному розвитку та вдосконаленні. Тому підвищення якості державного контролю є досить важливою умовою ефективності діяльності контролюючих органів. Для цього першочергового вирішення потребують питання удосконалення організації функціонування системи державного контролю. А враховуючи динамічність умов, залежність внутрішнього середовища країни від мінливих зовнішніх впливів і пов'язаний з цим стан певної невизначеності, доцільним є використання проблемно-орієнтованого підходу до організації функціонування системи державного контролю, який базується на ситуативній концепції управління та полягає в концентрації уваги на вирішенні наявних або можливих проблем, які перешкоджають нормальному функціонуванню системи. Також важливою характеристикою проблемно-орієнтованого підходу є орієнтація на людський чинник, який, з одного боку, і є джерелом прийняття рішень щодо оптимального вирішення проблеми, а з іншого – є безпосередньою причиною виникнення більшості проблем, серед яких зростаюча корупція, існування безлічі контролюючих інстанцій, відсутність реального захисту прав та інтересів громадян і суб'єктів господарювання тощо.

Наразі існування надмірної кількості інспекцій призводить як до значних бюджетних витрат на їх утримання, так і до збільшення охоплення підприємств перевітками, частоти та тривалості перевірок кожного суб'єкта господарювання (витрат робочого часу представників бізнесу, залучених до перевірок). Це погіршує умови ведення бізнесу в державі, змушує ускладнювати державне регулювання та управління контролюючими органами [6, с. 187].

Вивченням питання організації функціонування системи державного контролю займалися такі вітчизня-

ні та зарубіжні вчені: О. Василик, Є. Калюга, Л. Овсянников, Ю. Слободяник, І. Стефанюк та ін. Однак наявність дискусійних питань потребує подальших досліджень, а саме більш детального розкриття питання ефективності функціонування системи державного контролю в Україні.

Метою дослідження є розробка заходів щодо удосконалення організації функціонування системи державного контролю в Україні на основі проблемно-орієнтованого контролю.

Для зменшення адміністративного навантаження на суб'єктів господарювання з 2014 р. в Україні запроваджено мораторій на проведення перевірок. Під дію мораторію не попали лише контрольні-перевірочні заходи, що здійснювалися Державною фіскальною службою України та Державною фінансовою інспекцією України. Незважаючи на дію мораторію, виходячи з даних табл. 1, крім ДФСУ та ДФІУ, перевірки проводилися багатьма іншими контролюючими органами. При цьому найбільша їх кількість була проведена Державною службою України з надзвичайних ситуацій (52,94%), Виконавчою дирекцією Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності (20,51%) та Виконавчою дирекцією Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України (12,2%).

Масштаби втрат, які несе український бізнес у зв'язку з перевітками, переважають 3,2 млрд грн. Згідно з оцінками Федерації роботодавців України середня тривалість простою підприємств становить 45 робочих днів. Обсяг недоотриманої виручки зупиненими підприємствами за один день простою складає 1 тис. – 30 млн гривень [8]. Для зменшення негативного впливу заходів контрольної-перевірочної діяльності на діяльність суб'єктів господарювання необхідним є удосконалення організації їх роботи, що дозволить скоротити витрати не тільки підприємства на проходження перевірок, а й держави на утримання контролюючих органів [4, с. 125].

Таблиця 1

## Кількість перевірок суб'єктів господарювання в 2015 р.

№ з/п	Контролюючий орган	Всього перевірок	Кількість планових перевірок, од.	Кількість позапланових перевірок, од.
1	Державна служба України з надзвичайних ситуацій	115760	78650	37110
2	Виконавча дирекція Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності	44844	26452	18392
3	Виконавча дирекція Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України	26673	3426	23247
4	Державна фіскальна служба України	21663	3609	18054
5	Державна екологічна інспекція України	7504	4779	2725
6	Державна служба геології та надр України	716	659	57
7	Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України	470	439	31
8	Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення	411	284	127
9	Національний банк України	385	345	40
10	Державна інспекція навчальних закладів України	91	0	91
11	Міністерство внутрішніх справ України	58	22	36
12	Державна прикордонна служби України	46	35	11
13	Державна служба статистики України	7	7	0
	Всього перевірок	218653	118718	99935

Вивченням питання організації роботи контролюючих органів займалися такі вітчизняні та зарубіжні вчені: Е. де Сото, О. О. Аузан, Є. Л. Горюнов, Г. О. Ковальова, П. В. Крючкова та ін. Однак наявність дискусійних питань потребує подальших досліджень, зокрема, поглиблення теоретичних і методичних розробок організації функціонування системи державного контролю.

Метою дослідження є розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення організації функціонування системи державного контролю в Україні.

Перелік центральних органів виконавчої влади, які мають право проводити перевірки, встановлено Постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 № 442 [1]. Нормативно-правовим актом значно скорочено кількість контролюючих органів (з 56 до 31 органу) за рахунок ліквідації, об'єднання контролюючих органів, а також позбавлення деяких із них контрольних функцій. Водночас слід зазначити, що нормами Постанови не згадується про 10 органів, які згідно з законодавством мають право проводити перевірки. Таким чином, наявна в Україні система державного контролю налічує не 31 контролюючий орган, як це зазначено в Постанові Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 № 442, а 41 орган, що значно перевищує кількість контролюючих органів в країнах світу (рис. 1) [5; 7, с. 31].

Така система є обтяжливою як для самої держави, так і для підприємництва, оскільки надмірна кількість інспекцій призводить як до значних бюджетних витрат на їх

утримання, так і до збільшення частоти та тривалості перевірок суб'єктів господарювання.

Незважаючи на помітне скорочення кількості контролюючих органів в Україні, ще залишилися такі ЦОБВ, які мають однакові або схожі функції. Так, наприклад, до функцій Державного агентства лісових ресурсів України належить здійснення державного контролю за дотриманням законодавства в галузі мисливського господарства та полювання, що включає проведення контролю за додержанням законодавства під час ведення мисливського господарства та полювання. Остання функція належить до виконання також Державною екологічною інспекцією України (рис. 2).

Згідно з пп. 4 п. 4 Указу Президента України «Про Державне агентство рибного господарства України» від 16.04.2011 № 484/2011 [2] Державне агентство рибного господарства України здійснює державний контроль у галузі охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів. Але вказана функція також виконується Державною екологічною інспекцією України відповідно до пп. 4.2. п. 4 Наказу Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження положень про територіальні органи Держекоінспекції України» від 04.11.2011 № 429 [3].

Таким чином, у галузі мисливського господарства та полювання, та рибного господарства існує дублювання функцій контролюючих органів, яке можна ліквідувати шляхом позбавлення відповідних функцій або Державного агентства лісових ресурсів України та Державного агентства рибного господарства України, або Державної екологічної інспекції України.

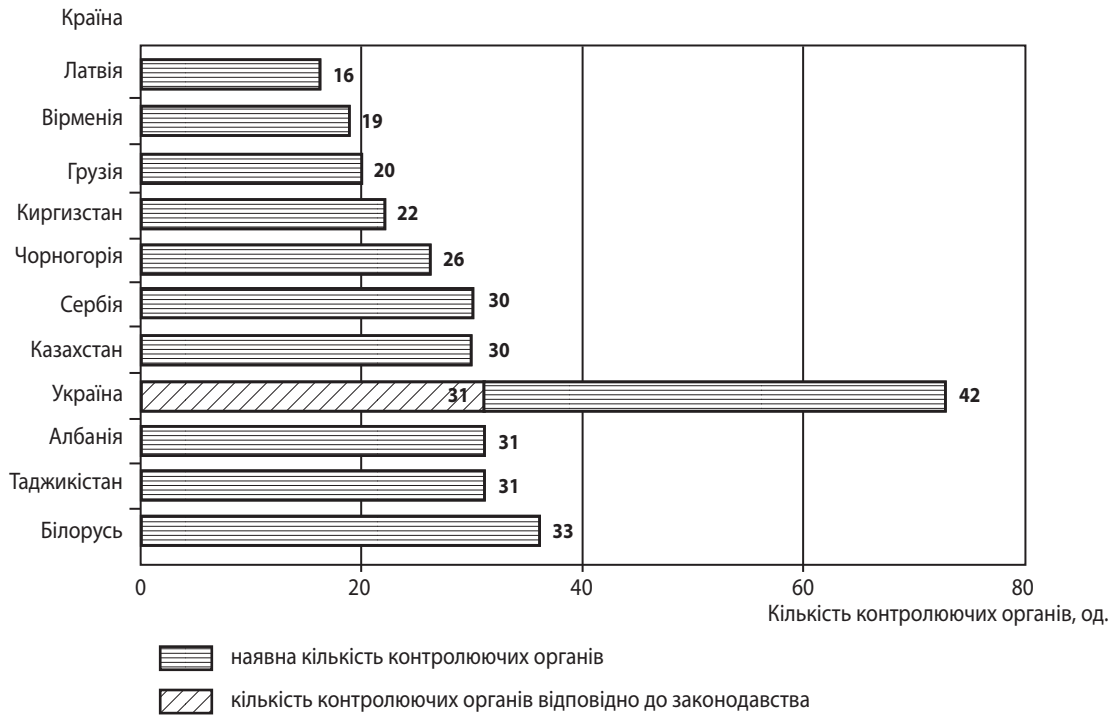


Рис. 1. Кількість контролюючих органів у деяких країнах світу

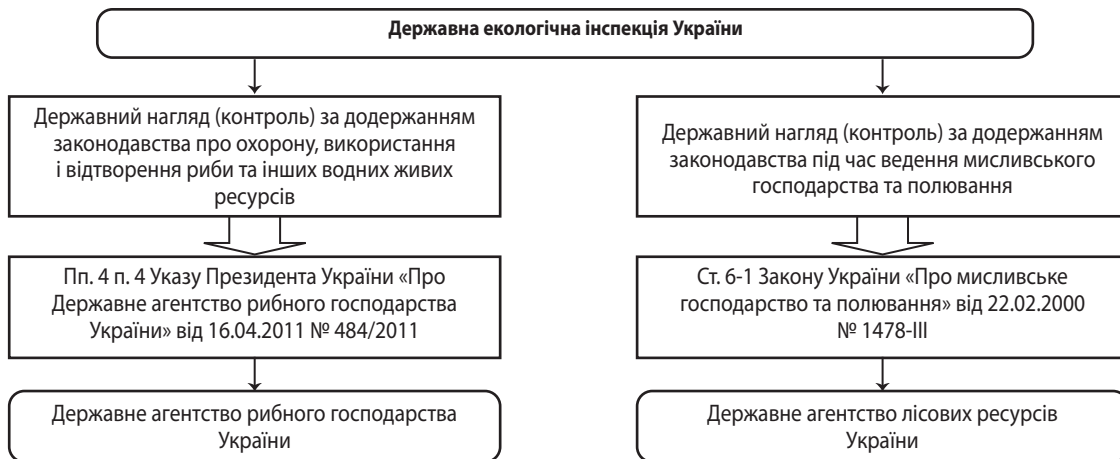


Рис. 2. Контрольні функції деяких ЦОВВ, які є схожими або однаковими

Враховуючи те, що:

- агентство створюється у разі, якщо більшість функцій ЦОВВ складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, а інспекція – якщо більшість функцій ЦОВВ складають контрольно-наглядові функції за дотриманням законодавства;
- у структурі Державної екологічної інспекції України існує Відділ екологічного контролю природно-заповідного фонду, рослинного та тваринного світу (який здійснює контроль за додержанням законодавства під час ведення мисливського господарства та полювання) та Відділ екологічного контролю водних ресурсів та атмосферного по-

вітря (який здійснює контроль за додержанням законодавства про охорону, використання і відтворення риби та інших водних живих ресурсів) (рис. 3).

Тому пропонується позбавити дублюючих контрольних функцій у визначених вище сферах Державне агентство лісових ресурсів України та Державне агентство рибного господарства України.

Це дозволить:

- забезпечити виконання агентствами саме функцій з управління об'єктами державної власності, що передбачено поняттям «агентство»;
- зменшити витрати на реалізацію заходів із ліквідації дублюючих контрольних функцій (оскільки відповідні відділи з контролю вже існують);

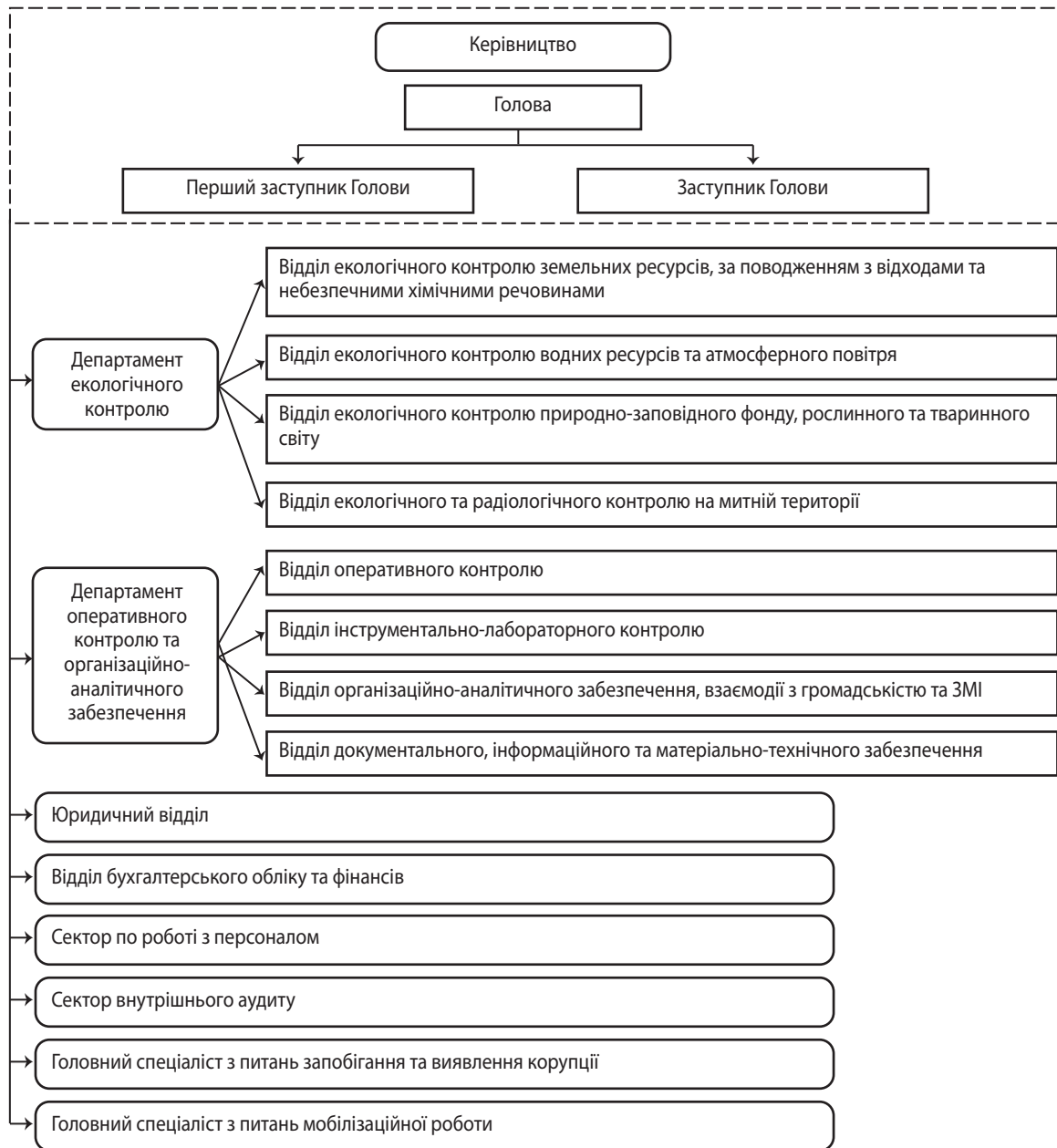


Рис. 3. Структура Державної екологічної інспекції України

- зменшити кількість перевірок суб'єктів господарювання (за рахунок ліквідації дублюючих контрольних функцій);
- скоротити кількість ЦОВВ, які мають право проводити перевірки суб'єктів господарювання.

Також існують випадки розділення однієї сфери контролю між декількома незалежними інспекціями. Так, наприклад, контрольні функції ЦОВВ у сфері енергетики розділені на дві групи (рис. 4):

- 1) контролю за виконанням ліцензійних умов, які належать до виконання Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики;
- 2) контролю за діяльністю суб'єктів енергетики, що виконуються Державною інспекцією енергетичного нагляду України.

Можливим є об'єднання наведених ЦОВВ в один – Державну службу енергетики України – та створення відповідних Департаментів державного регулювання у сфері енергетики й енергетичного нагляду, які будуть виконувати функції наявних ЦОВВ у сфері енергетики. Це зменшить кількість контролюючих органів у країні і, як наслідок, державних витрат на їх утримання та витрати часу суб'єктів господарювання на подання звітності, надання відповідей на запити до вказаних органів.

В систему ЦОВВ, які мають право проводити перевірки суб'єктів господарювання, включено Державну службу України з питань праці. При розгляді функцій вказаного ЦОВВ можна помітити, що деякі з них за своєю суттю є більш близькими до виконання іншими органами (рис. 5).



Рис. 4. Об'єднання ЦОБВ у сфері енергетики

- 1) функції з контролю за додержанням законодавства у сфері охорони праці – Фондом соціального страхування України;
- 2) функції з контролю за правильністю застосування роботодавцями списків на пільгове пенсійне забезпечення – Пенсійним фондом України;
- 3) функції з контролю за дотриманням вимог законодавства про працю, зайнятість населення – Державною службою зайнятості України.

Тому пропонується позбавити Державну службу України з питань праці функцій з контролю за суб'єктами господарювання, надавши ці функції наведеним вище органам.

В результаті Державна служба України з питань праці буде виконувати лише функції з контролю за діяльністю Фондів.

Таким чином, в результаті аналізу організації функціонування системи державного контролю в Україні можна виділити основні її проблеми та напрямки їх вирішення (табл. 3).

Наведені зміни дозволять не лише спростити систему ЦОБВ, що мають право проводити перевірки діяльності суб'єктів господарювання, за рахунок зменшення кількості таких органів, а й забезпечити проведення перевірок спеціальними органами.

Таблиця 3

Основні проблеми організації функціонування системи державного контролю в Україні та напрямки їх вирішення

Проблема	Напрямок вирішення	Позитивні наслідки
дублювання функцій контролюючих органів	позбавити дублюючих контрольних функцій у визначених вище сферах Державного агентства лісових ресурсів України та Державного агентства рибного господарства України	1) забезпечити виконання агентствами саме функцій з управління об'єктами державної власності, що передбачено поняттям «агентство»;
розділення однієї сфери контролю між декількома незалежними інспекціями	позбавити Державну службу України з питань праці функцій з контролю за суб'єктами господарювання, надавши ці функції наведеним вище органам. В результаті Державна служба України з питань праці буде виконувати лише функції з контролю за діяльністю Фондів	2) зменшити витрати на реалізацію заходів з ліквідації дублюючих контрольних функцій (оскільки відповідні відділи з контролю вже існують); 3) зменшити кількість перевірок суб'єктів господарювання (за рахунок ліквідації дублюючих контрольних функцій); 4) скоротити кількість ЦОБВ, які мають право проводити перевірки суб'єктів господарювання

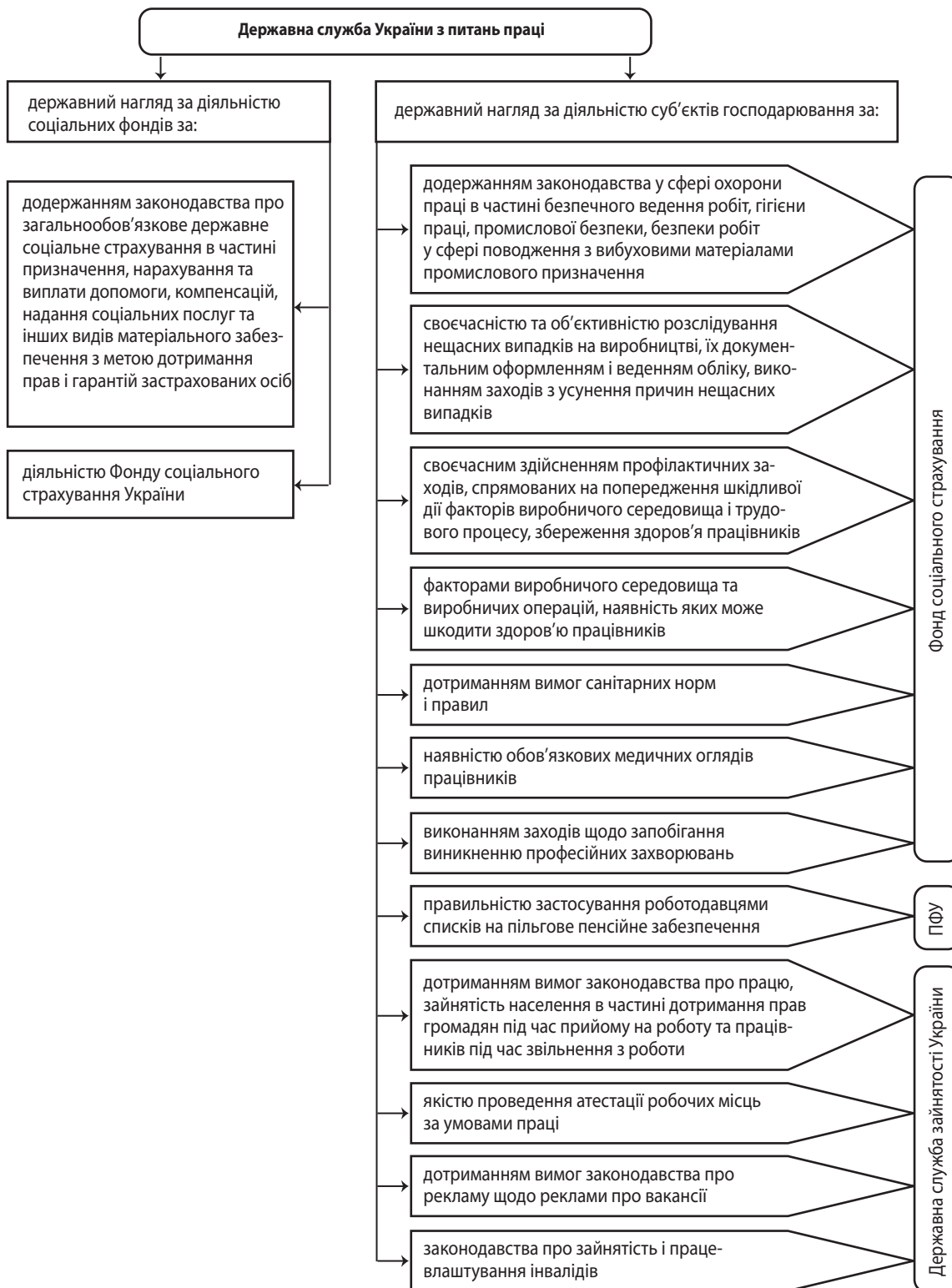


Рис. 5. Контрольні функції Державної служби України з питань праці

## ЛІТЕРАТУРА

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>

2. Про Державне агентство рибного господарства України: Указ Президента України від 16.04.2011 № 484/2011 // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/484/2011>

3. Про затвердження положень про територіальні органи Держекоінспекції України: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 04.11.2011 № 429 // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1347-11>

4. Деретулювання економіки: проблеми та перспективи: монографія/за ред. М. О. Кизима, Ю. Б. Іванова. Харків: ВД «ІНЖЕК», 2014. 288 с.

5. Інвестиційний клімат в Україні: яким його бачить бізнес. URL: [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/fad199804b74511b924bb36eac26e1c2/IC\\_report\\_2011\\_ukr.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fad199804b74511b924bb36eac26e1c2](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/fad199804b74511b924bb36eac26e1c2/IC_report_2011_ukr.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fad199804b74511b924bb36eac26e1c2)

6. Кизим М. О., Іванов Ю. Б., Зінченко В. А. Деретуляторна політика в Україні в 2013 році: оцінка та шляхи поліпшення: наук.-аналіт. доп. Харків: ВД «ІНЖЕК», 2013. 148 с.

7. Покришка Д. С., Жаліло Я. А., Ляпін Д. В., Белінська Я. В. Механізми розвитку підприємництва в умовах посткризового відновлення економіки України: аналіт. доп. Київ: НІСД, 2010. 72 с.

7. Презентація «Національний реєстр контролюючих органів». URL: <http://reestr.fru.org.ua/>

## REFERENCES

*Derehulivannia ekonomiky: problemy ta perspektyvy* [The deregulation of the economy: problems and prospects]. Kharkiv: INZHEK, 2014.

"Investytsiyni klimat v Ukraini: yakym yoho bachyt biznes" [Investment climate in Ukraine: how it sees the business]. [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/fad199804b74511b924bb36eac26e1c2/IC\\_report\\_2011\\_ukr.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fad199804b74511b924bb36eac26e1c2](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/fad199804b74511b924bb36eac26e1c2/IC_report_2011_ukr.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=fad199804b74511b924bb36eac26e1c2)

Kyzym, M. O., Ivanov, Yu. B., and Zinchenko, V. A. *Derehuliatorna polityka v Ukraini v 2013 rotsi: otsinka ta shliakhy polipshennia* [Deregulatory policy in Ukraine in 2013: evaluation and ways to improve]. Kharkiv: INZHEK, 2013.

[Legal Act of Ukraine] (2014). <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>

[Legal Act of Ukraine] (2011). <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/484/2011>

[Legal Act of Ukraine] (2011). <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1347-11>

Pokryshka, D. S. et al. *Mekhanizmy rozvytku pidpriemnytstva v umovakh postkryzovoho vidnovlennia ekonomiky Ukrainy* [Mechanisms of development of entrepreneurship in the post-crisis economic recovery of Ukraine]. Kyiv: NISD, 2010.

"Prezentatsiia «Natsionalnyi reistr kontroliuiuchykh orhaniv»" [Presentation «National register of controlling authorities»]. <http://reestr.fru.org.ua/>