

ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСАД ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ ЗА ПІДПРИЄМНИЦЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

**Віннік Сергій Олександрович - здобувач Інституту права та суспільних
відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»**

УДК 342.9 (477)

Articolul, bazat pe o analiză a opiniilor științifice ale oamenilor de știință și a normelor legislației actuale a Ucrainei, identifică modalități de îmbunătățire a cadrului organizațional pentru monitorizarea și supravegherea activităților de afaceri.

Se observă că bazele organizatorice pentru supravegherea și controlul activității antreprenoriale includ: organizarea interacțiunii între entitățile autorizate; personal; evaluări ale activităților autorităților de reglementare; suport financiar și logistic.

Se demonstrează că instituirea unei interacțiuni de înaltă calitate și eficientă, în special în condițiile existenței unui număr mare de organisme de control și supraveghere, are o importanță prioritară pentru legiuitorul intern. Prin urmare, este extrem de important să se determine: 1) scopul și obiectivele interacțiunii; 2) surse de finanțare și logistică; 3) un organism care va coordona toate entitățile de control și de reglementare. Cuvinte cheie: bază organizațională, supraveghere, control, activitate antreprenorială, personal.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых и нормами действующего законодательства Украины, определены пути совершенствования организационных основ осуществления контроля и надзора за предпринимательской деятельностью.

Отмечено, что в организационных основах осуществления надзора и контроля за предпринимательской деятельностью относятся: организация взаимодействия уполномоченных субъектов; кадровое обеспечение; оценки деятельности контрольно-надзорных органов; финансовое и материально-техническое обеспечение.

Обосновано, что налаживание качественного и эффективного взаимодействия, особенно в условиях существования большого количества контрольно-надзорных органов, имеет приоритетное значение для отечественного законодателя. Поэтому крайне важно определиться: 1) с целью и задачами взаимодействия; 2) источниками финансирования и материально-технического обеспечения; 3) органом, который будет осуществлять координации всех контрольно-надзорных субъектов.

Ключевые слова: организационные основы, надзор, контроль, предпринимательская деятельность, кадровое обеспечение.

In the article, on the basis of the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation of Ukraine, the ways of improvement of organizational principles of exercising control and supervision over business activity are determined.

It is noted that the organizational principles for the supervision and control of business activities include: organization of interaction of authorized entities; staffing; evaluation of the activities of the control and supervisory bodies; financial and logistical support.

It is substantiated that the establishment of high-quality and effective interaction, especially in the conditions of existence of a large number of control and supervisory bodies, is of priority importance for the domestic legislator. Therefore, it is extremely important to determine: 1) the purpose and objectives of the interaction; 2) sources of financing and logistics; 3) a body that will coordinate all the supervisory entities.

Keywords: organizational principles, supervision, control, business activity, personnel support.

Постановка проблеми. На сьогодні створення умов для належного функціонування підприємницької діяльності є неможливим без проведення контрольно-наглядової діяльності за нею. Важливість здійснення контролю та нагляду пояснюється тим, що саме за його допомогою вбачається можливим забезпечити дотримання принципу законності в діяльності відповідних суб'єктів господарювання, а також виявляти причини виникнення обставин, за яких ці порушення було вчинено. Втім, створення належних умов для здійснення контрольно-наглядової діяльності, вимагає від законодавця створення базису для такої роботи, який проявляється у відповідних адміністративно-правових засадах. При цьому відмітимо, що запровадження будь-яких змін та доповнень до чинного законодавства є неможливим без проведення паралельної роботи, пов'язаної із покращенням організаційних засад здійснення відповідної діяльності. Останні представляють собою сукупність неправових засобів, за допомогою яких забезпечується ефективне та якісне виконання контрольно-наглядової діяльності.

Стан дослідження. Слід відзначити, що вдосконаленню нагляду і контролю за діяльністю суб'єктів підприємницької діяльності неодноразово приділяли увагу у своїх наукових працях: В.Б. Авер'янов, Г.М. Білецька, В.М. Гаращук, О.О. Дмитрик, Т.А. Єфанова, О.Г. Комісаров, Д.М. Лук'янець, О.М. Музичук, А.С. Нестеренко, В.В. Пахомов, Р.А. Сербин, З.К. Шмігельська, О.О. Шишов, О.С. Юнін, Ю.Ю. Якимчук та багато інших. Втім, незважаючи на суттєві здобутки вказаних вище науковців, слід відзначити, що їх праці в переважній більшості випадків були спрямовані на покращення форм, методів, а також організаційних заходів здійснення контролю. Однак при цьому вони фактично залишили поза увагою такий важливий напрямок удосконалення контрольно-наглядової діяльності, як покращення організаційних засад такої діяльності.

Саме тому метою статті є: визначити напрямки вдосконалення організаційних засад здійснення контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю.

Виклад основного матеріалу. До організаційних засад, у рамках представленого наукового дослідження, на нашу думку, належить: організація взаємодії уповноважених суб'єктів; кадрове забезпечення, оцінювання діяльності контрольно-наглядових органів; фінансове та матеріально-технічне забезпечення. Вдосконалення організаційно-управлінських засад здійснення контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю обов'язково має включати покращення взаємодії між уповноваженими суб'єктами. Відповідно до точки зору Л.Г. Шморгун, взаємодія — це процес безпосереднього чи опосередкованого впливу об'єктів (суб'єктів) один на одного, що породжує їх взаємні зумовленість і зв'язок. У взаємодії реалізується відношення людини до іншої людини як до суб'єкта, в якого є власний світ. Під взаємодією в соціальній філософії та психології, а також теорії менеджменту, крім того, розуміється не лише вплив людей один на одного, а й безпосередня організація їх спільних дій, що дає змогу групі реалізувати спільну для її членів діяльність [1]. Взаємодія людини з людиною в суспільстві — це також взаємодія їх внутрішніх світів: обмін думками, ідеями, образами, вплив на цілі та потреби, дія на оцінки іншого індивіда, його емоційний стан. Автор підкреслює, що взаємодія є систематичним і постійним учиненням дій, спрямованих на те, щоб викликати відповідну реакцію з боку інших людей. Спільне життя і діяльність людей як у суспільстві, так і в організації на відміну від індивідуального має більш жорсткі обмеження будь-яких виявів активності чи пасивності. В процесі реальної взаємодії формуються також адекватні уявлення працівника про себе та інших людей [1].

Таким чином, налагодження якісної та ефективної взаємодії, особливого в умовах існування великої кількості контрольно-наглядових органів, має пріоритетне значення для вітчизняного законодавця. А тому вкрай важливо визначитись: 1) із метою та завданнями взаємодії; 2) джерелами фінансування та матеріально-технічного забезпечення; 3) органом, який буде здійснювати координації всіх контрольно-наглядових суб'єктів.

Переходячи до аналізу другої організаційної засади, слід вказати, що сучасні міри щодо зміцнення кадрового потенціалу уповноважених суб'єктів орієнтовані, переважно, на протидію корупції у її системі та підвищення задоволеності умовами праці з боку службовців даного органу, у зв'язку із чим впроваджуються відповідні тематичні освітньо-виховні заходи, розробляються нові підходи до заохочення працівників, посилення їх професійної дисципліни. При цьому значно менше уваги приділяється такому аспекту, як задоволеність підконтрольних об'єктів спілкуванням із працівниками відповідних органів, оцінка першими рівня професійності других. Звідси, розробляючи концепцію кадрової політики в органах, що здійснюють нагляд і контроль за суб'єктами підприємницької діяльності, ключовими ідеями мають бути професійність, доброчесність, відкритість, ініціативність, доброзичливість, сумлінність, неупередженість, дисциплінованість. Дуже важливо, щоб кадрова політика була спрямована не на «вирощування» звичайних «зручних» (лояльних до керівництва, готових беззаперечно виконувати будь-які вказівки згори) виконавців, а на підготовку об'єктивно висококваліфікованих фахівців, орієнтованих у своїй роботі у рівній мірі як на якісний контроль за законністю у податковій сфері, так і надання всебічної професійної допомоги підконтрольним об'єктам. Тож концепція кадрової політики має враховувати не лише суто професійний, але й морально-етичний аспект.

Важливим напрямком кадрової політики є якісне кадрове забезпечення контрольно-наглядових органів, адже останнє, на думку більшості фахівців, є діяльністю із реалізації цієї політики. Кадрове забезпечення, пише Н.П. Матюхіна, - це специфічна, повторювана діяльність, здійснювана у процесі управління правоохоронними органами, змістом якої є забезпечення органів і підрозділів необхідним, що відповідає певним вимогам, контингентом людей, а також відповідною інформацією про нього, впровадження науково-обґрунтованих методів, відбору, розстановки, навчання, виховання, стимулювання кадрів, правового регулювання проходження служби та надання

правового захисту особовому складу правоохоронних органів України» [2, с.208]. В.І. Фелик відмічає, що кадрове забезпечення характеризується низкою ознак, серед яких варто особливо відмітити такі: 1) це триваючий в часі динамічний процес, який має неоднорідну структуру; 2) здійснюється на постійній основі, починається з професійної підготовки (період до призначення) та закінчується звільненням із подальшим призначенням пенсії або переведенням до іншого місця роботи (період після звільнення); 3) основний період кадрового забезпечення починається після призначення; здійснюється кадровими службами відповідної управлінської структури; 4) його організація на конкретному підприємстві, установі, організації регламентується законодавством, підвідомчими нормативно-правовими актами, а також локальними актами; 5) метою кадрового забезпечення є укомплектування підприємства, установи або організації кваліфікованими кадрами, постійна робота з кадрами, що включає підвищення кваліфікації, перепідготовку, забезпечення службової або трудової дисципліни тощо [3]. Кадрове забезпечення виступає невід'ємною складовою управлінського процесу, оскільки воно включається в структуру управління, а його стан безпосередньо впливає на ефективність управління [3].

Розглянувши погляди науковців щодо функцій кадрового забезпечення, врахувавши результати їх досліджень та особливості демократичного врядування, В.О. Зозуля пропонує наступний перелік функцій кадрового забезпечення органів державної влади за демократичного виду врядування, який найбільш повно відповідає сучасним умовам суспільного розвитку: розробку планів роботи із кадрами, визначення щорічних потреб у кадрах для державних органів, формування замовлення на підготовку майбутніх державних службовців, підвищення кваліфікації державних службовців; аналіз кадрового складу державних органів; розробку та впровадження дієвої системи формування кадрового резерву у відповідності до щорічних потреб, контроль за відповідністю кандидатів встановленим вимогам; залучення ква-

ліфікованих кадрів шляхом систематичного оновлення системи відбору та запровадження інноваційних технологій; забезпечення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів; оцінювання результатів діяльності державних службовців; здійснення соціального захисту службовців; розроблення систем вдосконалення відбору, розстановки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, соціального захисту державних службовців; розроблення систем відбору кадрів у відповідності до вимог сьогодення; розроблення систем заохочень (мотивацій) як необхідної складової їх ефективної діяльності; підвищення авторитетності державної служби, шляхом проведення профорієнтаційних заходів серед населення держави [4].

Таким чином, кадрове забезпечення органів здійснення нагляду і контролю за суб'єктами підприємницької діяльності представляє собою підготовку, перепідготовку та подальше професійне навчання осіб, які здійснюють свою трудову діяльність у відповідних органах державної влади. З метою вдосконалення кадрового забезпечення в контексті визначеної проблематики, на нашу думку, необхідно: по-перше, забезпечити обмін практичним досвідом між різними відомствами; по-друге, створити сприятливі умови для підвищення кваліфікації працівників контрольно-наглядових органів; по-третє, змінити підхід до первинної підготовки фахівців, зокрема збільшити практичний аспект навчання, наприклад за рахунок проведення виїзних або бінарних занять.

Далі, в контексті представленої у даному дослідженні проблематики, звернемо увагу на розвиток системи оцінювання діяльності органів нагляду і контролю за підприємницькою діяльністю та їх посадових осіб. Оцінювання є надзвичайно важливим аспектом управління діяльністю будь-якого органу держави, оскільки саме завдяки його проведенню встановлюється ступінь та ефективність виконання державним органом покладених на нього завдань та поставлених перед ним цілей. В якості прикладу слід вказати, що задля вдосконалення оцінки роботи органів ДПС України, за даними аналітики «Європей-

ської Бізнес Асоціації» у 2018 році кількість незадоволених якістю податкових сервісів зменшилася – таких наразі тільки 26% (минулого року – 52%). Натомість 33% опитаних підтвердили, що задоволені якістю податкового обслуговування і ще 40% продемонстрували нейтральне ставлення [5]. Окрема увага була приділена фіскальному тиску, прояви якого у зазначеному році відчули на собі 29% опитаних (минулого року цей відсоток сягнув 45%). 28% повідомили про те, що тиск був майже відсутній і 21% експертів взагалі не зіштовхнулися з цим явищем впродовж досліджуваного періоду. Серед методів тиску, які все ще спостерігаються, бізнес назвав такі: необґрунтовані трактування податкового законодавства контролюючими органами та несприйняття ними контраргументів/пояснень; необґрунтовані інформаційні запити; «пропозиції» сплати податків авансом; упереджені рішення податкових органів [5]. Говорячи про оцінювання діяльності ДПС слід вказати, що в даному відомстві була запроваджена методика оцінювання КРІ, розроблена на підставі аналізу провідного світового досвіду. Дослідження зарубіжної практики функціонування систем КРІ податкових адміністрацій базується на основі методу порівняльного аналізу з метою виявлення сучасних принципів та організаційних підходів до їх побудови та коректної імплементації у діяльність органів ДПС України. За допомогою методу абстракції виявлені основні організаційні рівні, на яких може запроваджуватися у діяльність податкової адміністрації система КРІ. Шляхом синтезу результатів дослідження особливостей оцінювання результативності податкових органів розвинених країн з науковими положеннями теорії менеджменту, обґрунтовано, що оптимальним підходом до побудови системи КРІ органів ДПС України є функціональний підхід [6]. У межах запропонованого підходу до організації системи КРІ здійснено розподіл діяльності ДПС на основні функціональні сфери, що становлять сукупність однорідних операцій, які є невід'ємною складовою безперебійного функціонування організації та репрезентують конкретний етап процесу адміністрування податків і зборів. Для кожної з

функціональних сфер запропоновано від одного до п'яти показників KPI, що побудовані відповідно до принципів SMART. Кожен KPI містить детальну характеристику, яка включає алгоритм розрахунку, цільове значення, методологічний коментар та вказівку на джерела статистичної інформації, що необхідна для його обчислення [6]. Тож система KPI також може бути застосована і в інших органах державної влади, до повноважень якої входить здійснення нагляду і контролю за підприємницькою діяльністю.

А відтак, у цілому позитивно оцінюючи запроваджену методику KPI, вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що об'єктивність даного оцінювання викликає певні сумніви, оскільки і вироблення критеріїв оцінювання, і проведення останнього здійснюється самими органами нагляду і контролю. Звідси постає цілком логічне питання про те, чи здатна система самостійно об'єктивно та неупереджено оцінити успіхи і недоліки у своїй діяльності? Переконані, що для забезпечення отримання максимально об'єктивних та достовірних результатів вироблення критеріїв оцінювання ефективності діяльності уповноважених суб'єктів має проводитися якщо й не без участі останньої, то із залученням представників громадськості, зокрема бізнесу і наукових кіл. Щодо проведення оцінювання, то воно має реалізовуватися сторонньою структурою, організацією, що не належить до системи нагляду і контролю у досліджуваній сфері суспільних відносин.

І останній аспект організаційних засад здійснення контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю, якому ми приділимо увагу, - фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності уповноважених суб'єктів. У найбільш загальному розумінні фінансове забезпечення - це метод фінансового механізму, з допомогою якого формують та використовують фонди грошових коштів і який характеризує зміст впливу фінансів на різні аспекти суспільних правовідносин [7, с.42]. І.С Козій вказує, що фінансове забезпечення - це формування та використання фінансових ресурсів підприємств за допомогою оптимізації співвідношення всіх його форм

і дає змогу створити такі обсяги фінансових ресурсів господарської діяльності, від яких підприємство мало б змогу функціонувати не тільки беззбитково, а й підвищувати ефективність діяльності та зміцнювати економіку країни загалом [8, с. 228]. Фінансове забезпечення, на нашу думку, доцільно розглядати як важливий та окремий елемент матеріально-технічного забезпечення. З економічної точки зору, доводить Г.С. Корнієнко, матеріально-технічне забезпечення – це сукупність суспільних відносин, урегульованих нормативними актами або договорами по забезпеченню матеріально-технічними ресурсами, необхідними для своєчасного та безперервного проведення циклу робіт з виробництва, переробки й реалізації продукції, а також для виконання економічних, соціальних та інших завдань з метою задоволення певних потреб [9, с.56].

Таким чином, матеріально-технічне та фінансове забезпечення є своєрідним базисом, основою для здійснення будь-якої діяльності. Адже сучасних економіко-політичних умов без матеріального підґрунтя є неможливо ані фактично проводити контрольно-наглядові заходи, ані запроваджувати будь-які зміни та доповнення до чинного законодавства України.

Висновок. Завершуючи дослідження, слід відзначити, що робота законодавця у вищенаведених напрямках дозволить якісно покращити ефективність та результативність нагляду і контролю за підприємницькою діяльністю. Аналіз наукової літератури дає змогу констатувати, що на сьогодні організаційно-правові засади здійснення контрольно-наглядової діяльності в окресленій сфері знаходяться на стадії активного розвитку, що пов'язано із постійним реформуванням органів державної влади, в тому числі і тих, що уповноважені реалізовувати контрольні заходи у досліджуваній сфері суспільних відносин. У цілому обраний курс на реформування окремих контрольно-наглядових органів (зокрема слід вказати ДПС) заслуговує позитивної оцінки, однак, у той же час він не позбавлений певних суттєвих недоліків і проблем, вирішення яких є необхідною умовою для покращення відповідної діяльності.

Література

1. Шморгун Л.Г. Менеджмент організацій : навч. посіб. / Л.Г. Шморгун. К. : Знання, 2010. 462 с.
2. Матюхіна Н.П. Управління персоналом: теоретичні та практичні аспекти органів внутрішніх справ України: [монографія] / Н.П. Матюхіна. Х., 1999. 285 с.
3. Фелик В. І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України: монографія. Харків, 2016. 511 с.
4. Зозуля В. О. Ефективне кадрове забезпечення – складова демократичного врядування / В. О. Зозуля. // Державно-управлінські студії. 2017. № 2. [Електронний ресурс] Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/deruprs_2017_2_18
5. Бізнес покращив оцінку податкової системи України / Європейська Бізнес Асоціація // [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://eba.com.ua/biznes-pokrashhyv-otsinku-podatkovoyi-systemy-ukrayiny/>
6. Концепція запровадження КРІ (Key Performance Indicators) / ГО «Інститут податкових реформ» // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://ngoipr.org.ua/acts/kontseptsiya-zaprovadzhennya-kri-key-performance-indicators/>
7. Буздуган Я. М. Правові та організаційні основи фінансового забезпечення охорони здоров'я в Україні [Текст] : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Буздуган Ярослава Михайлівна ; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2009. 228 с.
8. Козій І.С. Місце і значення фінансового забезпечення в структурі фінансового механізму / І.С. Козій // Науковий вісник НЛТУ України. 2008. Вип. 18.9. С. 223–229
9. Корнієнко Г. С. Правове регулювання матеріально-технічного забезпечення сільськогосподарських товаровиробників в умовах реформування АПК: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.06. / Корнієнко Ганна Сергіївна. К., 2003. 190 с.