

С. О. Юлдашев,
доктор юридичних наук

С. Л. Серов,
здобувач

НАГЛЯД І КОНТРОЛЬ СУБ'ЄКТАМИ ГОСПОДАРЮВАННЯ В КОНТЕКСТІ СИСТЕМНОЇ ПОБУДОВИ АНТИКОРУПЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ

Національний авіаційний університет
проспект Космонавта Комарова, 1, 03680, Київ, Україна
Міжрегіональна Академія управління персоналом
вул. Фрометівська, 2, 03039 Київ, Україна
E-mail: s_yuldashev@ukr.net

Мета: виявлення, в контексті створення теоретико-методологічної бази вдосконалення правового забезпечення контролю господарської діяльності, його проблем та формулювання відповідних конкретних конструктивних пропозицій. **Методи:** при написанні статті використано загальнонаукові методи дослідження. **Результати:** нагляд і контроль ефективніше досягають своєї мети, є досконалішими, прозорішими та зрозумілішими для всіх, якщо вони діють не ізольовано, уособлено, автономно, а злагоджено, системно разом з іншими органами контролю і управління, коли ця взаємодія є врегульованою, регламентованою. Має бути системно врегульований та регламентований порядок виконання кожної з вищезазначених функцій з прив'язкою до виконавців кожного з етапів нагляду і контролю. У законодавчому порядку доцільно створення державного антикорупційного механізму, в центрі якого були б такі функції як нагляд і контроль. Під антикорупційним механізмом розумітимемо сукупність органів нагляду і контролю, а також технології реалізації цих функцій. **Обговорення:** потрібна системна ув'язка (на рівні ув'язки «входів» і «виходів») діяльності органів, організацій, приватних осіб, які зараз діють уособлено, автономно, - у єдиний вузол, мета якого – нейтралізація корупції. Для вирішення поставлених питань запропоновано концепцію створення та забезпечення діяльності державного антикорупційного механізму.

Ключові слова: нагляд, контроль, комплаєнс, державний антикорупційний механізм, системний аналіз, нейтралізація корупції, концепція створення та забезпечення діяльності.

Постановка проблеми та її актуальність.

Здійснення нагляду та контролю є одним із важливих заходів у реалізації завдань та функцій держави. Щодо нормативних джерел, то поняття «державний нагляд» і «контроль» стосовно господарської діяльності використовуються, перш за все, у Господарському кодексі України (ст. 19), та у низці інших нормативно-правових актів, які можна віднести до господарського законодавства.

Основною метою, з якою здійснюється контроль та нагляд (їх організація) державою за господарською діяльністю, є захист життя і здоров'я людини, навколишнього природного середовища, а також сприяння задоволення попиту населення на відповідні товари і послуги. При цьому, нагляд і контроль ефективніше досягають своєї мети, є досконалішими, прозорішими та зрозумілішими для всіх, якщо вони діють не ізольовано, уособлено, автономно, а злагоджено, системно разом з іншими органами

контролю і управління, коли ця взаємодія є врегульованою, регламентованою. Безумовно, має бути чітко врегульований та регламентований порядок виконання кожної з вищезазначених функцій. Між тим, відносно вищезазначених вимог щодо нагляду і контролю за господарською діяльністю є певні проблеми, пов'язані як із чітким визначенням зв'язку функцій нагляду і контролю за захистом людини, навколишнього природного середовища, сприянням задоволенню попиту населення на товари і послуги, так і системним здійсненням нагляду і контролю. Вирішення цього завдання є проблемою, що потребує вирішення для подальшого організаційно-правового забезпечення системної взаємодії органів контролю і управління.

Аналіз досліджень і публікацій. Система нагляду та контролю в Україні на сьогодні перебуває в процесі змін та пошуку шляхів її удосконалення. Окремі аспекти, пов'язані, переважно, із системою державного контролю та нагляду, розглядалися в роботах вчених, серед яких необхідно відзначити праці В. Авер'янова, О. Андрійко, Ю. Атаманової, В. Баганця, О. Беляневич, А. Бобкової, О. Вінник, О. Віхрова, С. Грудницької, С. Демченка, В. Джуна, В. Жушмана, Д. Задахайла, О. Крупчана, О. Кузьменко, М. Курка, В. Мамутова, М. Маскона, П. Матвеева, В. Мілаш, Н. Мироненко, Н. Нижник, А. Пікулькіна, О. Подчерковного, Д. Притики, Ю. Тихомирова, В. Успименка, В. Щербини, Б. Шуби та ін. Серед спеціальних робіт, присвячених безпосередньо державному контролю в сфері господарської діяльності слід назвати праці Н.В. Никитченко, яка досліджує цей контроль саме з господарсько-правових позицій. За спеціальністю 12.00.04 виконана її докторська дисертація «Правове регулювання державного контролю у сфері господарської діяльності», опубліковані статті стосовно розмежування природи контрольних правовідносин у сфері господарської діяльності [1], суб'єктів державного контролю у господарській сфері [2], забезпечення законності у сфері здійснення фінансового контролю [3], вдосконалення правового регулювання державного контролю в організаційно-господарських відносинах з підприємствами [4] тощо. Серед науковців-іноземців з дальнього зарубіжжя, що займалися

проблемами контролю в сфері економіки, економічного управління слід назвати Ю. Бригхэма та Дж. Хьюстона, які досліджували проблеми контролю в галузі фінансового управління ([5]), фахівців в сфері аудиту, комплаєнсу Дж. Робертсона [6], Б. Селоса [7]) та ін.

У той же час автори багатьох робіт переймаються переважно недостатньо чіткою визначеністю тих чи інших понять та/або питаннями систематизації, класифікації тих чи інших категорій. Наразі недостатньо робіт, які були б присвячені виявленню та конструктивному (практично результативному) вирішенню *дійсних* проблем, були б спрямовані на усунення недосконалості контролю господарської діяльності, його нормативно-правової бази.

Метою статті є виявлення, в контексті створення теоретико-методологічної бази вдосконалення правового забезпечення контролю господарської діяльності, його проблем та формулювання відповідних конкретних конструктивних пропозицій.

Виклад основного матеріалу. Почнемо з викладення деяких положень теоретичного характеру, щодо яких ми можемо довести їх спрямованість на досягнення мети дослідження. Будемо розрізняти проблеми і псевдопроблеми (стосовно будь-якого об'єкту).

Під проблемою, як цього вимагає системний аналіз, розумітимемо відхилення показників фактичного стану того чи іншого об'єкту (в нашому випадку, господарської діяльності) від бажаного. Щодо псевдопроблем, то вони поділяються на три види: «ще» не проблеми, «вже» не проблеми і «ніколи» не проблеми.

Так чи інакше трапилося, що як і при визначенні завдань будь-якого наукового дослідження, так і в процесі контролю господарської діяльності мають виявлятися дійсні проблеми. Однією із загальних проблем, що стала властивою господарській діяльності на усіх, без винятку, рівнях, починаючи від організаційно-господарської функції держави, міністерств, відомств і закінчуючи господарською (організаційно-господарською) діяльністю підприємств – є корупція, корупційні ризики. Під останніми звично розуміють сукупність правових, організаційних та інших факторів і

причин, які породжують, заохочують (стимулюють) осіб до скоєння корупційних правопорушень (або вірогідність цих порушень) під час виконання ними функцій держави або місцевого самоврядування.

Говорячи про поширення корупції в Україні, экс-міністр юстиції нашої країни, виступаючи на одному з телеканалів, порівняв корупцію з епідемією грипу (ведучий це сподобалось – мовляв, вдале порівняння), що охопила державу. У нас, в Україні, вважає колишній держслужбовець, «інфіковано» більш як 70% чиновників, а це вже погрожує національній безпеці. Вихід із становища, що склалося, він бачить у проведенні так званої «антикорупційної експертизи» чинних нормативно-правових актів, починаючи від законів і закінчуючи постановами, наказами міністерств і відомств.

Є й інші рецепти, з посиланням на досвід західних країн. Мається на увазі розробка та впровадження у практичну діяльність сучасних антикорупційних методів на зразок комплаєнсу (Антикорупційний комплаєнс (А.Ю. Дзюба (2019) [8]. Антикорупційний комплаєнс як складова управління ризиками підприємства, А.В. Волошенко. Комплаєнс – практика как превентивный метод борьбы с коррупцией [9]).

Compliance в перекладі з англійської означає дотримання, згода, поступливість. Ця категорія використовується як у медицині, так і в управлінні організаціями. Щодо медицини, то комплаєнс — це готовність пацієнта виконувати рекомендації лікаря або провізора, його сумлінність і схильність до лікування. Стосовно до управління, економічного управління термін комплаєнс означає здатність діяти відповідно до встановленого порядку, набору правил або запитів. У теорії менеджменту [5, 6] комплаєнс визначається як система контролю і управління ризиками, що виникають через недотримання законодавства, приписів регуляторів, контролюючих організацій; правил саморегулювальних організацій та інших форм об'єднання підприємств; внутрішніх документів. Інакше кажучи - це комплекс заходів щодо формування відповідальної поведінки фірми і її співробітників на ринку. Завдання заходів - захист інтересів компанії, інвесторів, клієнтів, співробіт-

ників. Розвиток комплаєнс прямо пов'язаний з підвищенням рівня компаній до високих вимог до бізнесу з боку суспільства, забезпеченням їх готовності до жорсткого контролю держави за суб'єктами господарювання. Високі штрафні санкції регулюючих органів змушують керівництво корпорацій приділяти більшу увагу дотриманню законодавства, а також розробці напрямів політики фірми. Постійний внутрішній аудит у фірмах в західних державах запобігає виявленню порушень наглядовими організаціями. І, дійсно, якщо у гонитві за прибутком підприємець часом починає обходити закони, громадські правила, етичні норми, то така поведінка «у них» вважається неприйнятною і вона викликає негативний ефект. Замість високих заробітків, підприємці отримують великі штрафи, заборону на ведення діяльності, негативний суспільний резонанс, кримінальне переслідування. Результат - втрата репутації, зниження виручки і навіть банкрутство. Але це все «там», за кордоном, де діють ефективні системи контролю і управління корупційними ризиками. В Україні організаційні умови для запровадження подібного роду систем ще не склалися. Мається на увазі те, що величезна доля українського бізнесу завжди перебувала і перебуває «у тіні», підприємці звикли «вирішувати питання» в податковій, мати зв'язки в правоохоронних органах, судах, контролюючих, антимонopolних органах і т.д. Саме тому є підстави вважати, що зміна умов корупційного ведення бізнесу на звичаєві як в інших країнах для значної частини наших «бізнесменів» вважалася б вкрай небажаною. Саме тому комплаєнс у нас застосовується (на відміну від так званих корупційних схем) – вкрай рідко. Поки що українські бізнесмени згадують про комплаєнс лише коли планують, наприклад, продаж бізнесу, особливо, закордонному капіталісту. В інших випадках комплаєнс вважають радше коштовною іграшкою, що потребує великих витрат і грошових, і часових. Виключенням з цього можна вважати компанії, що є дочками закордонних корпорацій. Приклад, «Київстар». Але ж вона входить у міжнародну групу VEON, яка об'єднує компанії з інших країн. Якщо на

якийсь підрозділ накладуть санкції, вони торкнуться всієї групи компаній.

Ми не погоджуємося з авторами, які пропонують регламентувати на «законодавчому рівні» порядок «створення і функціонування комплаєнс-практики». Ця практика має бути прийнята підприємством добровільно, а не нав'язана «зверху», як у нас звично прийнято. А для цього, мабуть, потрібна кризова ситуація (типу революційної), коли «верхи» (уряд) не можуть управляти по-старому, а «низи» (бізнес, суспільство, населення) – не хочуть жити по-старому. Для розв'язання кризи знадобляться політичні рішення, зміна сутності держави – від олігархічної, кланово-олігархічної – до соціальної.

Не спрацьовують засоби, створені для боротьби зі злочинцями, корупціонерами – НАБУ, САП, НАЗК, зараз вже ДБР. За увесь 2018 рік усіма згаданими органами, разом з поліцією і СБУ, конфісковано у корупціонерів 5 тисяч доларів [10]. Отже, в умовах, що склалися, перераховані органи також не в змозі істотно зменшити корупцію (крадіжки бюджету). Швидше вони її додають, множать, діючи «з точністю до навпаки». І це легко було передбачити. Особливо, якщо знати світовий досвід. Не будемо аналізувати всю історію людства. Лише три приклади. Перший - Французька революція. Наполеон для контролю над чиновниками створює таємну поліцію Фуше. Потім ще одну - для контролю над поліцією Фуше. Через деякий час все три структури корупціонувалися, як кажуть, до «мозку кісток». Другий приклад. Революція 1917 року - полум'яні революціонери з палаючими очима і серцями, з кришталево чистими руками - також перетворюються в запеклих негідників, вбивць, злочинців, які присмокталися до держрозподільників. Третій приклад. Україна. Революції 2004-го і 2014-го років. У 2004-ому – нам демонструють руки, «які нічого не крали». Крали, ще й як. Революція 2014 року – герої Майдану, герої АТО, герої України. Теж далеко не поодинокі випадки викриття в злочинах. Знаходять в підвалах у героїв - і злато, і «капусту». Продовжують справи попередників, крадуть «по чорному», течуть найпотужніші фінпотоки - починаючи з найвищих кабінетів і

закінчуючи верхівками пропускних пунктів в зонах АТО.

Не допоможе подолати корупцію і зміна влади. Вибори у владу у нас давно вже заміщені змовою олігархів і використовуються лише для певного перерозподілу награбованого і «випущення пару», зниження «протестного градусу» електорату. У споконвічній вимозі плебсу «хліба та видовищ», у нас забезпечується лише остання з двох вимог. Видовищ більш як достатньо. Як кажуть, «ящик» працює з великою інтенсивністю, політичні шоу не втихають і вдень, і вночі. Але олігархічна сутність економіки не зміниться, корупція не зменшиться, а отже «хліба» не додасться.

В умовах олігархії населення бідуює, олігархи багатіють. Розкрадаються не тільки активи, держбюджет, а й грабується населення за допомогою тарифів, підняття цін на енергоресурси, хижацького знищення природи, вивезення сировинних ресурсів (наприклад, карпатських лісів). Поки влада олігархічна - все буде робитися в інтересах олігархів. У тому числі й проведення виборів, роль яких - у відверненні народу від проблем насущних, а завдання - дати людям надію на краще, а потім знову і знову годувати «обіцянками».

На даному етапі можна обмежитися поки що створенням у законодавчому порядку державного антикорупційного механізму, в центрі якого були б такі функції, як нагляд і контроль. Під антикорупційним механізмом розумітимемо сукупність органів нагляду і контролю, а також технології реалізації цих функцій.

У здійсненні функцій нагляду і контролю приймають участь численні державні і недержавні органи. Зокрема, в їх складі Кабінет Міністрів, Міністерство фінансів, Державна фіскальна служба, Державна аудиторська служба, місцеві державні адміністрації, Державний митний комітет, НАЗК, громадські організації (партії, рухи, профспілкові організації), ЗМІ тощо. У той же час практично всі органи контролю здійснюють свої функції без координування своїх дій з іншими органами нагляду і контролю, без взаємодії з іншими органами управління. Одним із виключень можна вважати НАЗК, яке, при здійсненні фінансового контро-

лю за майновим станом публічних службовців, моніторингу способу їх життя взаємодіє з наступними за технологією органами. Це Національне антикорупційне бюро або Державне бюро розслідувань («Виявивши за результатами моніторингу способу життя ознаки злочинів, Національне агентство інформує про них правоохоронні органи, які їх розслідують, - Національне антикорупційне бюро та Державне бюро розслідувань, залежно від підслідності»). Пропонується, в рамках державного антикорупційного механізму, розписати у положеннях про відповідні процеси, технології їх здійснення з виділенням послідовних етапів. При цьому, слід визначити виконавців кожного з етапів, регламентувати їх дії по виконанню відповідних робіт і передачі отриманих результатів виконавцю наступного етапу. Наприклад, інформація, що надається в рамках відомих спецпроектів телеканалу 1+1 «Гроші», «Схеми», результати розслідувань НАЗК способу життя службовців, повідомлення приватних осіб – все це можна позначити (виходячи з трійки, що надається у системному аналізі для характеристики будь-якої системи - «вхід», «вихід» і «процес») як «вихід» - вихідні результати реалізації того чи іншого етапу функції нагляду.

Висновки. Ці результати мають поступати в якості входу до наступних (за технологією) органів - органів дізнання, розслідувань. Діяльність останніх не повинна дублювати один одного, правоохоронні органи не повинні виривати один у одного «велику (жирну) рибу» лише для того, щоб вичавити для себе особисто, частину жиру та відпустити злочинця і далі порушувати закони. Обов'язково мають розроблятися заходи, які б унеможливили надалі здійснення злочинної діяльності. Функцію з розробки таких заходів доцільно покласти на органи з попередження корупції, наприклад, на НАЗК або інші органи виконавчої влади. Тоді такі заходи (як результат діяльності) становитимуть «вихід» НАЗК. Мова йде про системну ув'язаність (на рівні ув'язки «входів» і «виходів») діяльності органів, організацій, приватних осіб, які зараз діють уособлено, автономно, - у єдиний вузол, мета якого – нейтралізація корупції. Для вирішення поставлених питань нами

запропоновано концепцію створення та забезпечення діяльності державного антикорупційного механізму. В основу такого вдосконалення має бути покладено методологію системного аналізу. Згідно останньої, на першому етапі нагляду (контролю) в рамках антикорупційного механізму виявляється та аналізується проблема, яку пропонується розв'язати шляхом державного контролю економічних відносин, а також оцінюється її важливість. На другому етапі виявляються причини з'явлення відповідної проблеми. На третьому етапі формулюються альтернативи вирішення проблеми. Одночасно слід проаналізувати, чому виникла проблема та створити такі організаційні умови, які б унеможливили її появу у подальшому. У числі таких умов можливо введення заходів для захисту підприємців від незаконних дій наглядових органів, вказівок регулятора тощо.

Література

1. Никитченко Н.В. До питання розмежування природи контрольних правовідносин у сфері господарської діяльності [Електронний ресурс] / Н.В. Никитченко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція. – 2013. – Вип. 6-1(2). – С. 73-76.
2. Никитченко Н.В. Суб'єкти державного контролю у господарській сфері [Електронний ресурс] / Н.В. Никитченко // Право і суспільство. – 2014. – № 5.2. – С. 229-232.
3. Никитченко Н.В. Забезпечення законності у сфері здійснення фінансового контролю [Електронний ресурс] / Н.В. Никитченко // Фінансове право. – 2013. – № 2. – С. 32-35.
4. Никитченко Н.В. Усовершенствование правового регулирования государственного контроля в организационно-хозяйственных отношениях с предприятиями [Електронний ресурс] // Економіст. – 2014. – № 11. – С. 35-37.
5. Бригхэм Ю., Хьюстон Дж. фінансовий менеджмент. СПб.: Питер, 2013. 592 с.
6. Робертсон Дж. Аудит / пер. с англ. М.: Контакт, 1993. 495 с.
7. Селос Б. Институт Генерального аудитора Норвегии: его место в государственной структуре // EUROSАI. 1996. № 3. С. 25.

8. Дзюба А.Ю. (2019). Антикорупційний комплаєнс як складова управління ризиками підприємства. Форум Права, 54(1), с. 23–31.

9. Волошенко А.В. Комплаєнс-практика як превентивний метод боротьби з корупцією [Електронний ресурс] / А.В. Волошенко // Актуальні проблеми економіки. – 2014. – № 7. – С. 405-413.

10. За весь 2018 рік у корупціонерів конфіскували 5 тисяч доларів // Українська правда, 2019 р. 18 січня.

References

1. Ny`ky`tchenko N.V. Do py`tannya rozmezhuвання pry`rody` kontrol`ny`x pravovidnosy`n u sferi gospodars`koyi diyal`nosti [Elektronny`j resurs] / N.V. Ny`ky`tchenko // Naukovy`j visny`k Mizhnarodnogo gumanitarnogo universy`tetu. Yury`sprudenciya. – 2013. – Vy`p. 6-1(2). – S. 73-76.

2. Ny`ky`tchenko N.V. Sub`yekty` derzhavnogo kontrolyu u gospodars`kij sferi [Elektronny`j resurs] / N.V. Ny`ky`tchenko // Pravo i suspil`stvo. – 2014. – № 5.2. – S. 229-232.

3. Ny`ky`tchenko N.V. Zabezpechennya zakonnosti u sferi zdijsnennya finansovogo

kontrolyu [Elektronny`j resurs] / N.V. Ny`ky`tchenko // Finansove pravo. – 2013. – № 2. – S. 32-35.

4. Ny`ky`tchenko N.V. Uovershenstvovany`e pravovogo reguly`rovany`ya gosudarstvennogo kontrolya v organy`zacy`onno-hozyajstvenny`x otnosheny`yax s predpry`yaty`yamy` [Elektronny`j resurs] // Ekonomist. – 2014. – № 11. – S. 35-37.

5. Bry`gxэм Yu., X`yuston Dzh. finansovy`j menedzhment. SPb.: Py`ter, 2013. 592 s.

6. Robertson Dzh. Audy`t / Per. s angl. M.: Kontakt, 1993. 495 s.

7. Selos B. Y`nsty`tut General`nogo audy`tora Norveguy`y`: ego mesto v gosudarstvennoj strukture // EUROSAI. 1996. № 3. S. 25.

8. Dzyuba A.Yu. (2019). Anty`korupcijny`j komplayens yak skladova upravlinnya ry`zy`kamy` pidpry`yemstva. Forum Prava, 54(1), s. 23-31.

9. Voloshenko A.V. Komplaens-prakty`ka kak preventy`vny`j metod bor`by s korrupcy`ej [Elektronny`j resurs] / A.V. Voloshenko // Aktual`ni problemy` ekonomiky`. – 2014. – № 7. – S. 405-413.

10. Za ves` 2018 rik u korupcioneriv konfiskuvaly` 5 ty`syach dolariv // Ukrayins`ka pravda, 2019 r. 18 sichnya.

**SUPERVISION AND CONTROL OF BUSINESS SUBJECTS IN THE CONTEXT
OF THE SYSTEM CONSTRUCTION OF ANTI-CORRUPTION MECHANISM**

National Aviation University
Kosmonavta Komarova Avenue, 1, 03680, Kyiv, Ukraine
Interregional Academy of Personnel Management
Frometovskaya Str., 2, 03039 Kiev, Ukraine
E-mail: s_yuldashev@ukr.net

Goal: to identify, in the context of creating a theoretical and methodological framework for improving the legal control of economic activity, its problems, and formulation of corresponding specific constructive proposals. **Methods:** when writing the article, general scientific methods of research were used. **Results:** supervision and control are more effective in reaching their goals, are better, more transparent and more understandable to all, if they act in isolation, personally, autonomously and in a coherent, systematic way with other control and management bodies when this interaction is regulated, regulated. There should be systematically regulated and regulated procedures for the implementation of each of the above-mentioned functions with an attachment to the performers of each stage of supervision and control. It is advisable to create a state anti-corruption mechanism in the legislative framework, in the center of which would be such functions as supervision and control. Under the anticorruption mechanism we will understand the totality of supervisory and control bodies, as well as technologies for the implementation of these functions. **Discussion:** systemic linking (at the level of linking «inputs» and «outputs») of the activities of organs, organizations, private individuals, who are now acting personally, autonomously, is one unit that aims to neutralize corruption. To resolve the issues, the concept of the creation and maintenance of the state anti-corruption mechanism was proposed.

Keywords: supervision, control, compliance, state anti-corruption mechanism, system analysis, neutralization of corruption, concept of creation and maintenance of activity.