

УДК 35.072.2:346.9

І.С. Орехова

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Проголошення Конституцією України прав і свобод громадян як вищої соціальної цінності вимагає наявності діючого механізму для їх реалізації, що передбачає надання пріоритету прав і свобод людини та громадянина, гарантії їх реалізації у сфері господарської діяльності та, з іншого боку, реальне гарантування державою забезпечення безпеки у названій сфері на різних рівнях – національному, регіональному, особистому. Розв'язання цього завдання потребує вирішення низки проблем, що пов'язані, з одного боку, зі створенням такого режиму господарювання, який би сприяв розвитку підприємництва, стимулював формування цивілізованого ринку, а, з іншого – із функціонуванням системи дієвого контролю з боку держави за дотриманням суб'єктами господарської діяльності загальнообов'язкових правил. Останнє при цьому постає однією зі складових системи забезпечення законності та правопорядку.

Господарські відносини є складними за своєю структурою. Згідно ст. 3 Господарського кодексу України [1], до них належать господарсько-виробничі, організаційно-господарські та внутрішньогосподарські відносини. Господарсько-виробничими постають відносини між суб'єктами господарювання, які виникають при безпосередньому здійсненні господарської діяльності. Організаційно-господарськими є відносини між нерівноправними суб'єктами, один з яких наділений владними повноваженнями щодо іншого. До внутрішньогосподарських належать відносини для яких характерним є дуалізм – з одного боку, це відносини між суб'єктом господарювання та його структурними підрозділами, а, з іншого – між різними структурними підрозділами конкретного суб'єкта господарювання [2, с. 9-10].

Складна структура господарських відносин обумовлює і складний характер державного контролю господарської діяльності, що проявляється не лише у наявності значного кола суб'єктів контролю, тобто тих державних органів, які мають контрольні повноваження у названій сфері, але й у різниці процедур контрольної діяльності, підстав її здійснення та правових наслідків. Так, контрольні повноваження у сфері господарювання мають органи державної податкової служби, органи внутрішніх справ, державна контрольно-ревізійна служба, Антимонопольний комітет України тощо. Реалізація зазначеними і іншими державними органами контрольних повноважень передбачає здійснення контрольних процедур, які мають певну різницю, залежно від специфіки предмету та форм контрольної діяльності. Серед останніх найчастіше застосовуються різні перевірки – планові та позапланові, оперативні, виїзні та камеральні тощо.

На упорядкування процедур здійснення державного контролю господарської діяльності була спрямована дія низки нормативно-правових актів: Законів України від 06.07.1995 № 265/95-ВР “Про застосування реєстраторів розрахун-

кових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг” [3], від 06.09.2005р. №2806-IV “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” [4], Указу Президента України від 23.07.1998 р. №817/98 “Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності” [5] тощо. Певною мірою підстави та порядок здійснення контролю визначається і тими законодавчими актами, якими врегульовано правовий статус деяких державних органів. Зокрема, Закони України від 26.11.1993р. №3659-XII “Про Антимонопольний комітет України” [6], від 04.12.1990 № 509-XII “Про державну податкову службу в Україні” [7] та інші. На виконання норм законодавчих актів спрямована дія підзаконних актів, якими визначаються процедури здійснення державного контролю у окремих сферах господарської діяльності. Однак практика правозастосовної діяльності свідчить про те, що інколи приписи підзаконних актів виходять за межі дії актів вищої юридичної сили. Зокрема, такі випадки мають місце при здійсненні фінансового контролю, на що звертали увагу науковці [8, 9].

Виходячи із вищезазначеного, можна зробити висновок про те, що проблема оптимізації державного контролю господарської діяльності з метою усунення зайвого втручання до сфери господарювання повною мірою не вирішена і залишається актуальною.

Окремі аспекти державного контролю господарської діяльності були піддані науковому аналізу на рівні дисертаційних досліджень при вивченні теоретичних та правових проблем контролю та нагляду у державному управлінні (Гаращук В.М. [10, 11], Лученко Д.В. [12], Вітвіцький С.С. [13], фінансового контролю (Проценко Т.О. [14], Билінін Я.В. [15], Лебедев О.П. [16] та інші) та податкового контролю як його різновиду (Чистяков П.М. [17], Рева Д.М. [18] та інші).

У доктринальних положеннях щодо сутності державного контролю можна виділити декілька підходів: а) як широка правова категорія, різновидами якої є перевірка виконання і нагляд; б) як одна із загальних функцій управління; в) як важлива умова ефективної організації управління; г) один із засобів забезпечення законності у сфері реалізації виконавчої влади; д) перевірка правильності тих або інших дій; е) один з найважливіших каналів одержання об’єктивної інформації про життя суспільства; ж) як стадія управлінського циклу, тощо [19, с. 125; 20, с. 15; 21, с. 607].

У сучасних поглядах вчених щодо співвідношення контролю та нагляду можна виділити кілька напрямків:

– контроль є родовим поняттям, а нагляд – похідним. Нагляд розглядається як окремий вид контролю, його певна форма (Авер’янов В.Б. [22, с. 346], Андрійко О.Ф. [23, с. 120]);

– нагляд є функцією прокуратури, а у всіх інших випадках має місце контроль (Белов М.Г. [24, с. 48-49, 197]);

– головна риса, яка відрізняє контроль від нагляду – це те, що контролюючий орган має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об’єкта (іноді аж до підміни собою керівного органу), а також те, що контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних до правової відповідальності (Гаращук В.М. [11, с. 48-49]);

– невід’ємний взаємозв’язок контролю та нагляду. Так, контроль містить у собі нагляд за законністю і доцільністю діяльності, її оцінку з позицій правових, наукових соціально-політичних, організаційно-технічних. Проте в багатьох випадках заради забезпечення свободи громадян, виконання обов’язків підприємствами та організаціями, контрольні повноваження суб’єктів влади обмежуються їм надається можливість здійснювати лише нагляд. А коли між контролюючим суб’єктом і підконтрольним об’єктом відсутня організаційна підпорядкованість, зведення контролю до нагляду потрібне для запобігання втручання в оперативну діяльність суб’єктів влади, які не відповідають за її наслідки (Бахрах Д.М. [25, с. 40], Коренев О.П. [26, с. 253]);

– сутність контролю полягає у здійсненні обліку і перевірки того, як контрольований об’єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції. Нагляд – це здійснення спеціально уповноваженими органами цільового спостереження за станом законності, фіксації його порушень і вжиття заходів щодо притягнення порушників до відповідальності [27, с. 524].

З усіх думок щодо сутності державного контролю, співвідношення контролю та нагляду доцільно приєднатись до точки зору Авер’янова В.Б., який зазначає про похідність поняття “нагляд” від поняття “контроль” і ширший зміст останнього. Підтримуючи позицію Гаращука В.М. стосовно основної риси, яка відрізняє контроль від нагляду – наявність права контролюючого органу втручатись у оперативну діяльність підконтрольного об’єкта – слід зазначити, що у сфері господарської діяльності для перевірки дотримання суб’єктом господарювання загальнообов’язкових правил застосовується саме державний контроль. Про нагляд у зазначеній сфері доцільно говорити лише стосовно діяльності прокуратури.

Про те, що стосовно господарської діяльності доцільно зазначити саме про контроль свідчить і відповідність рис контрольної діяльності у сфері господарювання загальним рисам контролю [28, с. 349-350]. Так, державний контроль господарської діяльності:

а) здійснюється відносно суб’єктів господарювання, які організаційно не підпорядковані контролюючим органам;

б) у процесі здійснення контрольної діяльності можуть застосовуватись і дисциплінарні заходи;

в) реалізація контрольних повноважень спрямована як на визначення міри і ступеню дотримання суб’єктами господарювання спеціальних норм і правил, так і щодо їх діяльності в цілому чи окремих її видів.

У процесі визначення сутності поняття “державний контроль господарської діяльності” доцільно сформулювати мету контролю.

В.Г. Афанасьєв зазначає, що сутність контролю як соціального явища полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві приписам, у межах яких вони мають діяти, тобто мета такої діяльності полягає у виявленні результатів впливу суб’єктів на об’єкт, допущених відхилень від прийнятих вимог, діючих принципів організації і регулювання, причин цих відхилень, а також визначення шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи [29, с. 125].

Не в усі часи мету контрольної діяльності визначали однаково. У доктрині адміністративного права за часів Радянського Союзу метою державного контролю визначалось виявлення порушень і застосування заходів впливу. Пізніше уявлення про мету контролю змінюється і вона набуває превентивного характеру – контролювати треба для того, щоб не допустити прорахунків, завчасно попереджати їх та можливі негативні наслідки.

Мета державного контролю визначається відповідно до специфіки предмету контрольного впливу – господарської діяльності. Господарський кодекс України визначає господарську діяльність як діяльність суб'єкта господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт та надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність. Господарська діяльність, яка здійснюється для досягнення економічних і соціальних результатів і з метою отримання прибутку є підприємництвом, а господарська діяльність, що здійснюється без мети отримання прибутку є некомерційною господарською діяльністю (чч. 1, 2 ст. 3 Господарського кодексу України).

Ознаками суспільно-корисної господарської діяльності називають:

– полягає у виробництві продукції, виконанні робіт, наданні послуг не для власних потреб виробника, а для задоволення потреб інших осіб (сфера суспільного виробництва);

– виконується на професійних засадах;

– результати такої діяльності мають вартісний характер, вони реалізуються за плату, тобто функціонують як товар;

– ця діяльність поєднує як приватні інтереси виробника, так і публічні інтереси (держави, суспільства, значних прошарків населення тощо) [30, с. 7].

Виходячи зі змісту ознак суспільно-корисної господарської діяльності, державний контроль господарської діяльності має бути спрямований на забезпечення процесу якісного виробництва продукції, товарів, послуг для задоволення потреб інших осіб. Виходячи з мети державного контролю господарської діяльності, впливають задачі контролю, основною з яких є здійснення оптимального контролюючого впливу, що означає усунення випадків надмірного контролювання або недостатньо ретельного, поверхневого контролю.

Державний контроль господарської діяльності має особливості, наявність яких дозволяє відрізнити його від юрисдикційної діяльності:

1) полягає у спостереженні і перевірці дотримання загальнообов'язкових правил у сфері здійснення суб'єктами господарювання господарської діяльності;

2) спрямована на забезпечення процесу якісного виробництва продукції, товарів, послуг для задоволення потреб інших осіб. Рішення уповноважених органів виконавчої влади, прийняте у межах реалізації контрольних повноважень, тягне за собою юридичні наслідки;

3) сама контрольна діяльність не пов'язана із процедурами притягнення до юридичної відповідальності, але внаслідок її здійснення можуть бути отримані підстави притягнення до відповідальності;

4) здійснюється виключно на підставі закону і відповідно до закону. Порушення вимог закону, допущене в процесі контрольної діяльності, є правопору-

шеннями, що тягнуть за собою дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність;

5) здійснюється уповноваженими органами виконавчої влади відносно суб'єктів господарювання, які їм організаційно не підпорядковані;

6) реалізується шляхом здійснення процедур, визначених чинним законодавством;

7) у процесі здійснення контрольної діяльності можуть застосовуватись заходи адміністративного примусу;

8) всі рішення уповноважених органів виконавчої влади, пов'язані із реалізацією контрольних повноважень, що негативно впливають (обмежують чи забороняють) на реалізацію конституційного права на підприємництво або стосуються інтересів суб'єктів господарювання, можуть бути оскаржені в установленому законом порядку.

Отже, державний контроль господарської діяльності доцільно визначити як вид державної діяльності, який здійснюється уповноваженими органами виконавчої влади з метою забезпечення процесу якісного виробництва продукції, товарів, послуг для задоволення потреб інших осіб у процесі здійснення господарської діяльності шляхом спостереження і перевірки дотримання загальнообов'язкових правил у сфері здійснення суб'єктами господарювання господарської діяльності.

Література

1. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 18, 19, 20, 21, 22. – Ст.144 (зі змінами).
2. Хозяйственный кодекс Украины : комментарий. – Х. : Одиссей. – 2004. – 896 с.
3. Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг : Закон України від 06.07.1995 р. № 265/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 28. – Ст. 205 (зі змінами).
4. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV // Урядовий кур'єр. Орієнтир. – 2005. – № 36. – 5 жовтня.
5. Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності : Указ Президента України від 23.07.1998 р. № 817/98 // Офіційний вісник України від 13.08.1998 – 1998 р. – № 30. – С. 2.
6. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 р. – №3659-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. – Ст. 472 (із змінами).
7. Про державну податкову службу в Україні : Закон України від 04.12.1990 р. – № 509-ХІІ // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1991. – № 6. – Ст. 37 (зі змінами)
8. Пашенко О.П. Правове регулювання процесу фінансового контролю (за законодавством України) / О.П. Пашенко : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. – К., 2005. – 210 с.
9. Хольченков О.М. Контрольне провадження в діяльності податкової міліції / О.М. Хольченков : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. – Х., 2005. – 183 с.
10. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07 – Х., 2003.
11. Гаращук В.М. Контроль та нагляд в державному управлінні / В.М. Гаращук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
12. Лученко Д.В. Контрольне провадження / Д.В. Лученко : дис. ... к.ю.н. : 12.00.07. – Х., 2003. – 169 с.
13. Вітвіцький С.С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності / С.С. Вітвіцький : автореф. дис. ... на здобуття наукового ступеня к.ю.н. : 12.00.07. / С.С. Вітвіцький – Х., 2004. – 18 с.
14. Проценко Т.О. Правове регулювання адміністрування податків і митних платежів : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Т.О. Проценко. – К., 2008. – 36 с.
15. Билінін Я.В. Правове регулювання фінансового контролю в сфері міжбюджетних відносин / Я.В. Билінін : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07. – К., 2007. – 18 с.

16. Лебедев О.П. Організаційно-правові засади державного контролю діяльності учасників фінансового ринку України : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.П. Лебедев – К., 2008. – 20 с.
17. Чистяков П.М. Контроль органів державної податкової служби України за підприємницькою діяльністю, яка підлягає ліцензуванню: теорія та практика реалізації : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 / П.М. Чистяков. – К., 2004. – 20 с.
18. Рева Д.М. Правове регулювання податкового контролю в Україні: автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 / Д.М. Рева. – Х., 2005. – 20 с.
19. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом / В.Г. Афанасьев. – М.: Политиздат, 1977. – 382 с.
20. Лазарев В.В. Роль права в деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка / В.В. Лазарев, Л.Л. Попов. – М.: Юрид. лит., 1985. – 277 с.
21. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М.: Зерцало, 1997. – 680 с.
22. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
23. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дисс. ... докт. юрид. наук. – Київ, 1999. – 390 с.
24. Белов Н.Г. Контроль и ревизия в сельскохозяйственных предприятиях / Н.Г. Белов. – М.: Статистика, 1976. – 359 с.
25. Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М.: НОРМА, 2002. – 443 с.
26. Административное право России : учебник : в 3-х ч. Часть II / под ред. А.П. Коренева. – М.: ЩитМ, 1998. – 313 с.
27. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
28. Адміністративне право України : Академічний курс : підруч. : у 2 т. : т. 1. Загальна частина / ред. колегія В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.
29. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом / В.Г. Афанасьев. – 2-е изд., доп. – М.: Политиздат, 1973. – 392 с.
30. Щербіна В.С. Господарське право : підручник. – 2-е вид., перероб. і доп. / В.С. Щербіна. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 592 с.

УДК 349.22:331.106

В.В. Кубинець

РОЗСУД У ТРУДОВОМУ ПРАВІ: ДОГОВІР (КОНТРАКТ) ТА ОЦІНОЧНІ ПОНЯТТЯ

Визначення особливостей договірної регулювання соціально-трудових відносин має особливе значення в умовах реформування правової системи, викликаній переходом до ринку, коли зростає роль майнових відносин.

Питання, пов'язані з договірним регулюванням у трудовому законодавстві та використанні оціночних понять, що є передумовою розсуду досліджувалися такими науковцями в галузі трудового права як Є.І. Астрахан, М.І. Бару, М. Бойко, О.В. Гаврилюк, С.Ю. Головіна, А.А. Малиновський, М.О. Міщук, С.М. Черноус та інші. Але залишаються актуальними і потребують комплексного дослідження питання пов'язані з договірними відносинами та тлумачення оціночних понять, визначення їхнього місця в постійному апараті трудового права. Особливої гостроти ці питання набувають у зв'язку з розробкою і прийняттям нового Трудового кодексу України та з наростаючим інтересом до такого