

ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Конституційне закріплення права на підприємницьку діяльність (ст. 42 Конституції України) як вищої соціальної цінності вимагає формування дієвого механізму його реалізації. Реалізація цієї конституційної норми потребує вирішення низки проблем, пов'язаних, з одного боку, зі створенням такого режиму господарювання, який сприяв би розвитку підприємництва, стимулював формування цивілізованого ринку, а з іншого — з функціонуванням системи дієвого контролю з боку держави за дотриманням суб'єктами господарської діяльності загальнообов'язкових правил.

Проблеми державного контролю завжди були і є предметом досліджень фахівців з адміністративного права. Дослідженням поняття, природи, видів, форм і методів соціального контролю та його різновиду — державного контролю займалися як радянські вчені В. Г. Афанасьєв, Г. В. Атаманчук, В. М. Горшенєв, І. Б. Шахов, М. С. Студенікіна, О. В. Шоріна, Х. Х. Шнейдер, С. В. Юргелевич, так і українські та російські науковці, що формують сучасну науку адміністративного та фінансового права: О. Ф. Андрійко, І. Г. Адрущенко, Г. В. Атаманчук, О. В. Баклан, Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, В. М. Гаращук, О. Ю. Грачова, А. В. Єриця, І. К. Залюбовська, С. В. Ківалов, Д. М. Лученко, О. П. Орлюк, Л. А. Савченко, Г. А. Тосунян, А. Ю. Вікулин, І. П. Устинова, М. І. Шутов, В. А. Бабенко, Н. М. Стоянова та ін. [1–7].

Аналіз наукової літератури, яка стосується питань соціального управління, дозволяє стверджувати, що у визначенні сутності соціального контролю кожний вчений чи певна їх група мають власну позицію, тим самим виокремлюючи певні сторони контролю, на які вони вважають за необхідне звернути першочергову увагу.

У філософській, соціологічній та юридичній літературі під соціальним контролем деякими авторами розуміється сукупність процесів у соціальній системі (суспільстві, соціальній групі, організації та ін.), за допомогою яких забезпечується додержання визначеним «зразкам» діяльності, а також дотримання обмежень у поведінці, порушення яких негативно позначається на функціонуванні системи. Інші автори розуміють соціальний контроль як механізм, за допомогою якого суспільство і його підрозділи (групи, організації) забезпечують дотримання певних обмежень, умов, порушення яких завдає шкоди функціонуванню соціальної системи. Треті вважають, що соціальний контроль — це цілісна система всіх соціальних регуляторів (державних і суспільних інститутів, права, моралі, звичаїв, традицій, настанов). Нарешті, фахівці у сфері соціального управління виходять із того, що контроль — це система спостереження і перевірки процесу функціонування відповідного об'єкта з метою усунення його відхилень від заданих параметрів [1, 17–18].

Управління як процес являє собою цілісну циклічну систему, яка складається з ряду стадій. У науковій літературі пропонуються різноманітні підходи щодо виділення стадій процесу управління, і єдиної думки із цього приводу науковцями поки що не досягнуто [8, 83–87]. Так Ю. М. Козлов виокремлює три стадії управління: прийняття рішення; реалізація рішення; контроль за його реалізацією [9, 7]. Таку ж думку висловлюють Ю. П. Битяк та В. В. Зуй, зазначаючи, що державне управління обов'язково включає три елементи: прийняття рішення, його виконання та контроль за реалізацією [10, 8].

Як зазначає В. М. Гаращук, термін «контроль» походить від французького «controle», що утворилося від латинського «contra» — префікс, що означає «протидію», «протилежність» тому, що виражено в другій частині слова «контроль», яке містить слово «роль» (від латинського «role»), тобто «міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь». У цьому випадку у змісті слова «контроль», окрім «перевірки» або «нагляду з метою перевірки», впливає ще один зміст цього слова, який іноді не береться до уваги, — протидія чомусь небажаному. Тоді буде більш доречно слово «контроль» тлумачити як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку когонебудь [2, 8].

У словнику-довіднику із соціального управління, юридичній довідковій літературі контроль визначається через наведення форм його здійснення. До таких, перш за все, віднесено перевірку [11–13].

Таким чином, контроль, будучи обов'язковою стадією чи елементом процесу управління, водночас є і функцією діяльності суб'єкта, що його здійснює. Останній, у свою чергу, з метою проведення контролю може створювати структурні підрозділи відповідного функціонального призначення або покладати контрольні функції на лінійні (галузеві) структури.

Як зазначає В. Б. Авер'янов, суть контролю полягає у спостереженні за відповідністю діяльності керованого об'єкта тим приписам, які він отримав від керуючого суб'єкта, та виконанням прийнятих рішень, він є конкретним самостійним видом роботи. Функція контролю в державному управлінні полягає в аналізі та зіставленні фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причинах цих відхилень, а також оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху [3, 133].

У нормативно-правових актах по-різному визначено поняття контролю.

Так, у Лімській декларації керівних принципів контролю 1977 р. [14] зазначено, що контроль — не самоціль, а невід'ємна частина системи регулювання, метою якої є викриття відхилень від прийнятих стандартів та порушень принципів, законності, ефективності та економії витрачання матеріальних ресурсів на якомога ранній стадії для того, щоб мати можливість вжити заходів коригування, а в окремих випадках, притягнути винних до відповідальності, отримати компенсацію за спричинені збитки або здійснити заходи з попередження або скорочення таких порушень у майбутньому.

У Законі України «Про захист економічної конкуренції» визначено контроль як вирішальний вплив однієї чи декількох пов'язаних юридичних та/або фізичних осіб на господарську діяльність суб'єкта господарювання чи його частини, який здійснюється безпосередньо або через інших осіб [15]. Аналогічний зміст контролю, тобто — контроль як вирішальний вплив на управління, визначено в Законі України «Про банки і банківську діяльність» [16].

У Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» визначено, що такий контроль являє собою комплекс правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни [17].

У Законі України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» визначено державний ветеринарно-санітарний контроль як функцію щодо постійного забезпечення виконання встановлених чинним законодавством ветеринарно-санітарних заходів та технічних регламентів [18].

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» містить норму про державний нагляд (контроль) як про діяльність уповноважених законом органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, інших органів у 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, прийнятного рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

Викладене підтверджує тезу про те, що характеристика сутності контролю здійснюється залежно від певної сфери контрольного впливу. Разом з тим, науковці зазначають, що будучи обов'язковою функцією соціального управління, контроль має свою внутрішню структуру і включає в себе набір певних дій. Сутність та призначення державного контролю розкриваються у: а) спостереженні за окремими аспектами діяльності відповідного підконтрольного об'єкта; б) отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни у ньому; в) виявленні фактів порушення правових норм і стандартів, встановленні причин та умов, що їм сприяли; г) вжитті адекватних стану об'єкта заходів щодо його корекції; д) підвищенні загальної соціальної ефективності діяльності підконтрольного об'єкта [19].

Наведені положення характеризують контроль як багатогранне і багатопланове соціальне явище, дозволяють визначити контроль як діяльність уповноважених суб'єктів, що полягає у визначенні результатів впливу суб'єкта управління на об'єкт для визначення його відповідності тим правомірним оціночним критеріям, які припускають застосування адекватних одержаному результату заходів реагування з метою підвищення загальної соціальної ефективності системи.

Визначення сутності і змісту державного контролю у сфері господарської

діяльності неможливе без теоретико-правового аналізу сутності господарської діяльності, оскільки її специфіка безпосередньо позначається на специфіці контрольної діяльності з боку держави. Більше того, серед учених та практиків існують неоднозначні погляди щодо меж контрольної діяльності. Зазначена проблема постає складовою більш широкої за змістом проблеми встановлення міри і ступеня державного впливу на економіку.

Сутність господарської діяльності, з одного боку, всім зрозуміла, проте з іншого — визначається по-різному в чинних нормативно-правових актах, навчальних і наукових виданнях, що і зумовлює необхідність аналізу таких джерел. Так, відповідно до положень Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [20] під господарською діяльністю розуміється будь-яка діяльність, у тому числі підприємницька, яка пов'язана з виробництвом і обміном матеріальних та нематеріальних благ, що є товаром.

Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» до господарської діяльності віднесена будь-яка діяльність, у тому числі підприємницька, юридичних осіб, а також фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язана з виробництвом (виготовленням) продукції, торгівлею, наданням послуг, виконанням робіт [21].

Господарський кодекс України [22] визначає господарську діяльність як діяльність суб'єкта господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямовану на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт та надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність.

До ознак господарської діяльності можна віднести такі: 1) сфера здійснення — суспільне виробництво (господарська сфера); 2) зміст — виробництво та реалізація продукції, виконання робіт, надання послуг відбувається не для власних потреб виробника, а для задоволення потреб інших осіб — споживачів у широкому розумінні (громадян як кінцевих споживачів, суб'єктів господарювання та різноманітних організацій, що використовують зазначені блага для задоволення своїх господарських чи інших потреб); 3) передача зазначених благ іншим особам на платній основі, тобто їх функціонування у формі товару; 4) спеціальний суб'єкт, який повинен зазвичай мати статус суб'єкта господарювання; 5) поєднання приватних інтересів виробника (в одержанні прибутку чи інших вигод/переваг від господарської діяльності) та публічних інтересів (суспільства в особі широкого кола споживачів — в отриманні певних благ; держави — в отриманні прибутків та інших обов'язкових платежів від суб'єктів господарювання; територіальної громади: а) у забезпеченні зайнятості членів громади шляхом їх залучення на засадах індивідуального підприємництва чи трудового найму суб'єктами господарювання до господарської діяльності; б) у задоволенні потреб громади у певних продукції, роботах, послугах; в) в участі суб'єктів господарювання у вирішенні завдань територіальної громади в благоустрої; г) у сплаті місцевих податків та зборів тощо) [23]; д) систематичність ведення господарської діяльності.

Отже, беручи до уваги наведені вище ознаки, господарську діяльність як об'єкт державного контролю можна визначити як суспільно корисну діяльність

суб'єктів господарювання щодо систематичного виробництва продукції, виконання робіт, надання послуг з метою реалізації їх за плату (як товару).

Контроль як функція управління, про що справедливо зазначає Глен Райт, є одним з елементів управління безвідносно до будь-якого культурного чи якогось іншого середовища, де вивчаються функції управління [24]. Тому від державного контролю, як функції держави, доцільно відмежовувати контроль, що здійснюється державою за своїми структурами і має виключно внутрішньо-системний характер, інакше його також називають відомчим (внутрішнім) контролем. В. М. Гаращук також виділяє міжвідомчий контроль — здійснюють органи міжвідомчої (функціональної) компетенції, та надвідомчий контроль здійснюють органи загальної компетенції [2, 8]. Ґрунтуючись на цьому, можна зазначити, що про державний контроль господарської діяльності слід вказувати як про контроль з боку спеціалізованих (функціональних) органів державної виконавчої влади за господарською діяльністю суб'єктів господарювання.

Серед ознак, притаманних державному контролю у сфері господарської діяльності, варто виокремити такі: 1) має конкретний об'єкт і предмет [25, 19–20] — виконання законодавства у сфері господарювання; 2) стосується перевірки дотримання виключно публічних обов'язків суб'єктів господарювання; 3) базується на власних принципах; 4) здійснюється визначеними законодавством органами, повноваження яких стосуються окремих аспектів діяльності підконтрольних осіб; 5) здійснюється у точно визначеній законодавством процесуальній формі; 6) має внутрішню структуру: стадії, етапи, процесуальні дії; 7) за наслідками застосування контрольних заходів складається контрольно-правовий акт [26, 69], в якому зазначаються результати проведення заходу, із його змістом ознайомлюють представників підконтрольного суб'єкта; 8) контролюючий суб'єкт може видавати обов'язкові до виконання приписи управлінського змісту або застосовувати заходи адміністративного примусу.

Таким чином, державний контроль господарської діяльності визначено як сукупність юридично значущих процедур, здійснюваних уповноваженими органами виконавчої влади міжвідомчої компетенції, щодо перевірки відповідності фактичного стану впорядкованості господарських відносин за участю не підпорядкованих господарюючих структур правовим розпорядженням із поєднанням та комбінуванням чинників виробництва, встановленням фактів правопорушень та вжиттям адекватних одержаному результату заходів коригування з метою забезпечення балансу між загальнодержавними та приватними інтересами в економічній сфері, економічної безпеки та реалізації конституційного права на підприємництво.

Функціональне призначення контролю та особлива правова форма дозволяють виділити «широке» та «вузьке» розуміння поняття «державний контроль господарської діяльності». Критерієм розмежування може бути як сутність діяльності, так і об'єкт контролю. У «широкому» розумінні державний контроль господарської діяльності (за сутністю) — це, передусім, функція державного управління, яка є визначальною чи однією з основних у діяльності того

чи іншого державного органу, повноваження якого обмежуються певною системою правовідносин. Сюди можна віднести діяльність будь-яких органів державного управління, що здійснюється з метою контролю дотримання суб'єктами господарювання норм чинного законодавства, технічних і технологічних стандартів у сфері господарювання. Відповідно і набір форм та методів діяльності цих контролюючих структур є достатньо широким. У вузькому розумінні державний контроль господарської діяльності (за сутністю) — це самостійна процесуальна форма діяльності органів державної виконавчої влади, яка відзначається однорідністю процедур здійснення, типовою структурою, є самостійним провадженням у структурі адміністративного процесу України.

Об'єктом державного контролю у сфері господарювання є діяльність, спрямована на реалізацію всіх трьох функцій підприємництва, тобто господарська діяльність взагалі. Об'єктом державного контролю у сфері господарської діяльності є лише діяльність суб'єкта господарювання щодо поєднання і комбінування чинників виробництва, яке щонайкраще приведе до досягнення мети — отримання високого прибутку.

У ст. 19 ГК визначено сфери господарської діяльності суб'єктів господарювання, в яких держава здійснює контроль і нагляд: 1) збереження та витрачання коштів і матеріальних цінностей суб'єктами господарських відносин за станом і достовірністю бухгалтерського обліку та звітності; 2) фінансових, кредитних відносин, валютного регулювання та податкових відносин за додержанням суб'єктами господарювання кредитних зобов'язань перед державою і розрахункової дисципліни, додержанням вимог валютного законодавства, податкової дисципліни; 3) цін і ціноутворення — з питань додержання суб'єктами господарювання державних цін на продукцію і послуги; 4) монополізму та конкуренції — з питань додержання антимонопольно-конкурентного законодавства; 5) земельних відносин за використанням і охороною земель; 6) водних відносин і відносин лісового господарства — за використанням та охороною вод і лісів, відтворенням водних ресурсів і лісів; 7) виробництва і праці 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; 8) споживання за якістю і безпечністю продукції та послуг; 9) зовнішньоекономічної діяльності — з питань технологічної, економічної, екологічної та соціальної безпеки.

Виділені сфери у загальному вигляді характеризують основні напрями здійснення державного контролю у сфері господарювання. Проте вони не розкривають зв'язку зазначених напрямів контролю та окремих господарських операцій із функціями такої діяльності, а отже позбавляють можливості визначити місце групи підконтрольних відносин у господарській діяльності та впливу відповідного виду контролю у забезпеченні стабільності та законності господарських правовідносин.

Огляд чинного законодавства та аналіз функцій підприємництва дозволяє виділити певні групи обов'язків суб'єктів господарювання, на підставі чого за

критерієм об'єкта державного контролю можна виокремити такі види державного контролю у сфері господарювання: 1) державний контроль використання ресурсів (матеріальних, природних, трудових, фінансових); 2) державний контроль організації ведення господарської діяльності (сплата податків та обов'язкових платежів, захист економічної конкуренції, захист прав споживачів тощо); 3) контроль дотримання спеціальних умов здійснення окремих видів господарської діяльності (ліцензійно-дозвільні умови); 4) контроль за здійсненням окремих операцій.

Література

1. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. — М. : Юрид. лит., 1987. — 176 с.
2. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні : навч. посіб. / В. М. Гаращук ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 1999. — 55 с.
3. Державне управління в Україні : навч. посіб. / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. — К., 1999. — 432 с.
4. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : монографія / О. Ф. Андрійко. — К. : Наук. думка, 2004. — 300 с.
5. Баклан О. В. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці : навч. посіб. / О. В. Баклан. — К. : Поліпром, 2003. — 168 с.
6. Залюбовська І. К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні : навч.-метод. посіб. / І. К. Залюбовська. — О. : Юрид. л-ра, 2003. — 104 с.
7. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / О. В. Кузьменко. — К. : Атіка, 2005. — 352 с.
8. Халфина Р. О. Право как средство социального управления / Р. О. Халфина. — М. : Наука, 1988. — 255 с.
9. Алексин А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / [А. П. Алексин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов]; под ред. А. П. Алексина. — М. : Зерцало-М, 2003. — 608 с.
10. Битяк Ю. П. Административное право Украины (общая часть) : учеб. пособие / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. — Х. : Одиссей, 1999. — 224 с.
11. Словарь иностранных слов. — М., 1987. — 345 с.
12. Юридический энциклопедический словарь / [гл. ред. А. Сухарев ; редкол.: М. М. Богуславский, М. И. Козырь, Г. И. Миньковский и др.]. — М. : Сов. энцикл., 1984. — 415 с.
13. Юридична енциклопедія. В 6 т. Т. 3 / [редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін.]. — К. : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2001. — 789 с.
14. Лимская декларация руководящих принципов контроля : принята IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов ИНТОСАИ в 1977 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://zakon.rada.gov.ua>.
15. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності і визначається періодичність проведення планових заходів, пов'язаних з державним наглядом (контролем) за додержанням порядку формування, встановлення та застосування цін (тарифів) : постанова Кабінету Міністрів України від 21 трав. 2008 р. № 483 // Офіційний вісник України. — 2008. — № 37. — Ст. 1238.
16. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 7 груд. 2000 р. № 2121-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 5-6. — Ст. 30.
17. Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення : декрет Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 1993 р. № 30-93 // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 23. — Ст. 247.
18. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лют. 1994 р. № 4004-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 27. — Ст. 218.
19. Державне управління : навч. посіб. / [за заг. ред. А. Ф. Мельник]. — К. : Знання-Прес, 2003. — 343 с.

20. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 квіт. 1991 р. № 959-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 29. — Ст. 377.
21. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1 черв. 2000 р. № 1775-III // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 36. — Ст. 299.
22. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18, 19–20, 21–22. — Ст. 144.
23. Вінник О. М. Господарське право : курс лекцій / О. М. Вінник. — К. : Атіка, 2004. — 624 с.
24. Глен Райт. Державне управління / Глен Райт ; [пер. з англ.: В. Івашко, О. Коваленко, С. Соколик]. — К. : Ін-т держ. упр. та самоврядування при Кабінеті Міністрів України : Основи, 1994. — 113 с.
25. Остапович Г. М. Державний контроль на ринку цінних паперів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г. М. Остапович. — К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2006. — 205 с.
26. Теория юридического процесса : монография / [под общ. ред. В. И. Горшенева]. — Х. : Вища шк., 1985. — 192 с.

Анотація

Орехова І. С. Поняття і сутність державного контролю у сфері господарської діяльності. — Стаття.

Стаття присвячена розгляду питань щодо визначення сутності, правової природи і характеристики державного контролю у сфері господарської діяльності. Особлива увага приділена питанню визначення господарської діяльності як об'єкта державного контролю, особливостям державного контролю у сфері господарської діяльності.

Ключові слова: державний контроль, господарська діяльність, види державного контролю, господарювання, наглядова діяльність.

Анотация

Орехова И. С. Понятие и сущность государственного контроля в сфере хозяйственной деятельности. — Статья.

Статья посвящена рассмотрению вопросов определения сущности, правовой природы и характеристики государственного контроля в сфере хозяйственной деятельности. Особенное внимание уделено вопросу определения хозяйственной деятельности как объекта государственного контроля, особенностям государственного контроля в сфере хозяйственной деятельности.

Ключевые слова: государственный контроль, государственная деятельность, виды государственного контроля, надзорная деятельность.

Summary

Orekhova I. S. Definition and Essence of the State Control in the Sphere of Economic Activity. — Article.

The article is devoted to the questions of definition of the essence, legal nature and characteristic of the state control in the sphere of economic activity. Special attention is devoted to the question of definition of the economic activity as a state control object, special features of the state control in the sphere of economic activity.

Keywords: state control, state activity, types of state control, supervision activity.