

of the notion «property», «property right», «property right fo the forest». The peculiarities of the private property right for the forests in Ukraine are investigated. The determination of the notion of the given institute is proposed on the above-mentioned ground.

Keywords: property; property right; property right in the subjective mind; the private property right for the forests in Ukraine.

УДК 347.454

І. С. Орехова

ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Державний контроль господарської діяльності являє собою сукупність контрольних дій, які здійснюються у певній послідовності із визначеною законодавством метою. Ці контрольні дії можна згрупувати у певні групи за ознакою їх однорідності та проміжної мети здійснення. Саме тому можна зазначити притаманність державному контролю у сфері господарської діяльності правової форми, а саме — процесуальної правової форми, зміст якої розкривається у положеннях нормативно-правових актів, оскільки саме вони містять ті норми, що врегульовують процес контрольної діяльності.

Досліджуючи питання контролю, вчені характеризують контроль як з позицій правової форми в цілому, так і процесуальної форми здійснення.

Як зазначено у Великому енциклопедичному словникові, форма (від лат. forma) може мати кілька різних значень. Серед них: 1) зовнішнє вираження будь-якого змісту; 2) встановлений зразок чого-небудь. Таким чином, форма є: а) зовнішнім вираженням змісту; б) нормативно закріпленою. У цьому ж словникові форма охарактеризована і як сукупність прийомів та образотворчих засобів художнього відтворення, що практично ототожнює форму з методом як у цілому, так і стосовно до контролю [1].

Досліджуючи питання валютного контролю, С. І. Лучковська під організаційно-правовою формою пропонує розуміти спосіб об'єднання відповідних органів та установ з метою здійснення валютного контролю. Відповідно до цього, нею виділено таку форму валютного контролю, як банківський валютний контроль [2].

Ця позиція вбачається вельми суперечливою, адже вона породжує більше питань, ніж їх вирішує. Так, наведене визначення скоріше надає опис взаємодії, ніж контролю, а така форма контролю, як банківський контроль, не пов'язується з питаннями взаємодії та не відображає особливостей зовнішньої форми відтворення.

Слід підтримати Г. М. Остапович [3, 88–89], яка визначає правову форму контролю як передбачену нормами права та віднесenu законом до компетенції суб'єктів державного контролю цілісну сукупність пов'язаних підставою та поставленою метою заходів, спрямованих на одержання, збір, перевірку, аналіз,

оцінку, обробку, зберігання відомостей для встановлення відповідності об'єкта контролю заданим параметрам, виявлення та усунення відхилень від них, а також підстави та порядок (процедури) здійснення цих заходів. При цьому вчена виокремлює матеріальну правову форму контролю (сукупність передбачених правовими нормами повноважень суб'єкта контролю та/або обов'язків підконтрольних суб'єктів, які дозволяють реалізувати контрольну функцію) та процесуальну правову форму (підстави та порядок (процедури) здійснення контрольних заходів — контрольне провадження). Із цього приводу Д. В. Лученко вказує на існування поряд з правовою також і процесуальної форми контролю (визначає правові засоби одержання контрольної інформації та способи її реалізації залежно від результатів контролю) [4, 16].

Ю. П. Битяк та В. В. Зуй до форм контролю відносять ревізію і перевірку [5, 206]. У цьому їх підтримує більшість дослідників. Є. В. Шоріна, окрім зазначених форм, виділяє й інспектування, обстеження, нагляд, спостереження, огляд, рейди і т.д., які відрізняються між собою засобами державного чи громадського впливу на підконтрольні органи, а також на осіб, що не дотримуються державної і суспільної дисципліни [6, 15]. В. М. Гаращук [7] до форм контролю додатково відносить витребування звітів. О. Ф. Андрійко перелік форм контролю органів виконавчої влади доповнює аналізом інформаційних матеріалів, звітів, повідомлень, застережень тощо [8]. В. М. Дереконь як самостійну форму контролю розглядає аудит [9]. І. К. Залюбовська до форм здійснення державного контролю, окрім наведених вище, відносить експертизи, координацію діяльності підконтрольних, розгляд скарг, заяв і т.д. [10, 13].

Чинне законодавство виділяє у більшості схожі форми контролю. Зокрема, у Декреті Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» вказано на те, що державний нагляд здійснюється шляхом перевірки. Законом України від 5 квітня 2007 р. «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [11] визначено такі форми державного контролю, як перевірки, ревізії, огляди, обстеження та інші дії, які здійснюються планово чи позапланово. Про те, що державний контроль здійснюється шляхом проведення перевірок та/чи обстежень, вказують також норми законів України «Про пожежну безпеку», «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення». Закон України «Про державну контрольно-ревізійну службу» [12] зазначає також і про державний фінансовий аудит та інспектування у формі ревізії (планової та позапланової).

Наведені положення свідчать про відсутність єдності в розумінні форм контролю як у нормах правових актів, так і в наукових дослідженнях. Викладене дозволяє констатувати таке.

По-перше, незрозумілою залишається позиція окремих дослідників, які серед форм контролю виокремлюють попередній, поточний та наступний контроль [13]; зовнішній і внутрішній, загальний та спеціальний, санітарний; фінансовий; господарський тощо [14] — адже все перелічене можна віднести до видів

контролю, оскільки вони не відображають зовнішнього вияву конкретних контрольних дій, що є притаманним сутності категорії «форма». Зазначені види контролю можна класифікувати залежно від об'єкта, предмета чи суб'єкта контролю, часу застосування, мети здійснення тощо.

По-друге, державний контроль розглядається у наведених джерелах по-різному, в одному — як форма діяльності держави, в іншому — як функція державного управління.

По-третє, контроль, як процесуально-правову форму діяльності органів державної виконавчої влади, необхідно відмежовувати від ряду пов'язаних (суміжних) із ним понять: нагляд, аудит, моніторинг, облік [15, 26].

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

— контроль є родовим поняттям, а нагляд — похідним. Нагляд розглядається як окремий вид контролю, його певна форма [16];

— нагляд є функцією прокуратури, а у всіх інших випадках має місце контроль [17];

— 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 юридичної відповідальності [18, 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 [19, 253];

— сутність контролю полягає у здійсненні обліку і перевірки того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання й 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 [20, 524].

З усіх думок щодо сутності державного контролю, співвідношення контролю та нагляду доцільно приєднатися до точки зору В. Б. Авер'янова, який зазначав про похідність поняття «нагляд» від поняття «контроль» і більш широкий зміст останнього. Підтримуючи позицію В. М. Гаращука стосовно основної риси, яка відрізняє контроль від нагляду — наявність права контролюючого органу втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта — слід зазначити, що у сфері господарської діяльності для перевірки дотримання суб'єктом господарювання загальнообов'язкових правил застосовується саме держав-

ний контроль. Про нагляд у зазначеній сфері доцільно говорити лише стосовно діяльності прокуратури.

Ще далі пішов В. С. Шестак, який в результаті аналізу теоретико-правових питань державного контролю в сучасній Україні дійшов висновку про однозначність понять «контроль» та «нагляд» в етимологічному аспекті, правовій теорії та законодавстві. Він зазначав, що ознаки їх розрізнення у законодавстві мають не стільки сутнісно-принциповий, скільки формальний характер [21, 11–24].

У чинному законодавстві контрольні дії таких контролюючих органів, як санітарно-епідеміологічні служби, пожежні інспекції, називають «наглядом» [22, 7]. Аналогічний підхід щодо характеристики діяльності державних органів із захисту прав споживачів закріплено у Декреті Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення». Синонімічне використання зазначених термінів має місце у тексті Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [11]. Аналіз безпосередніх форм і методів проведення державного санітарного, пожежного та інших зазначених видів нагляду (як вони іменуються у чинному законодавстві) дозволяє стверджувати, що мова йде саме про контроль, термін же «нагляд» вживається лише як синонім.

Намагання їх розрізнити, як уявляється, пов'язані з тим, що зміст терміна «контроль» підкреслює управлінську природу діяльності (незалежно від предмета спрямованості), термін «нагляд» несе переважно юридичне навантаження через пов'язаність його насамперед із діяльністю такого державного незалежного органу як прокуратура.

Поряд із цим паралельне використання термінів «контроль» і «нагляд» у чинному законодавстві є не лише сумнівним, але й небезпечним. Як зазначає О. С. Піголкін, «неточний термін у законі, розпливчастий вираз, незрозуміле місце можуть призвести до серйозних помилок у застосуванні права» [23, 30]. У зв'язку з цим, В. С. Шестак зазначає, що у мові законодавства може застосовуватися лише термін «контроль» [21, 23].

По-четверте, іноді має місце змішування понять форм контролю та методів його здійснення, при цьому обидві категорії штучно зводяться до дій суб'єкта контролю, у тому числі шляхом визначення співвідношення таких схожих із контролем понять як «моніторинг», «облік» чи «аудит». Це, у свою чергу, іноді призводить до виділення вельми широкого спектра форм контролю, а наведення окремих із форм контролю вбачається достатньо суперечливим [24].

Вчені зазначають, що моніторинг, який на практиці останнім часом знаходить дедалі більш широке застосування, є різновидом контролю, пасивною його формою [25, 433]. Застосування моніторингу пов'язують із відслідковуванням ситуації чи процесу у сфері управлінської діяльності, впливу прийнятих управлінських рішень, правових актів на суспільні відносини. Слід погодитися з П. М. Чистяковим [26, 18–19], який вважає недоречним асоціювання державного контролю й аудиту, оскільки останній, у відповідності до поло-

жень Закону України «Про аудиторську діяльність» [27], являє собою перевірку публічної бухгалтерської звітності, обліку первинних документів та іншої інформації щодо фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання з метою визначення достовірності їх звітності, обліку, його повноти і відповідності чинному законодавству та встановленим нормам. За своєю природою та сутністю аудит є протилежним державному контролю у тому, що аудит проводиться добровільно, несистематично і непланово, здійснюється недержавними структурами та не передбачає примусу. На його думку, не слід асоціювати державний контроль і з обліком, який також є «дуже широким поняттям» [28, 116] і використовується у різних сферах діяльності і тому розрізняється кілька його різновидів (статистичний, бухгалтерський, оперативно-технічний тощо). Облік взагалі — це здійснюваний під час управлінської діяльності процес збору і фіксації даних, що являють інтерес (виражених, як правило, кількісними показниками), які після цього можуть бути використані в наступних управлінських циклах, у тому числі для здійснення контролю.

Із виокремлених вище науковцями форм контролю до методів його здійснення можна віднести аналіз інформаційних матеріалів, повідомлення, застереження, витребування і заслуховування звітів, інформацій та повідомлень, експертизи, нагляд та координацію діяльності підконтрольного, розгляд скарг, заяв тощо.

Однією з причин такого змішування, як уявляється, є намагання узагальнити форми контролю у його широкому і вузькому розумінні. Наприклад, державні органи, на які покладено виконання функції контролю в одному із напрямів державної діяльності, застосовують з метою виконання покладених на них завдань, набір різноманітних прийомів та способів (методи діяльності), а форми контролю, що виділяються як у законодавстві, так і в наукових дослідженнях, іноді отримують свою назву за назвою методу, покладеного в їх основу; але це не надає їх зовнішньому вираженню самостійності.

У такій ситуації слід звернутися до дослідження В. С. Шестака та підтримати його у плані виділення правових засобів досягнення цілей контрольної діяльності. Такі засоби він поділяє на: спеціалізовані; спеціальні; комплексні. Прикладом спеціалізованих правових засобів контролю є статистичні спостереження, бухгалтерська звітність і бухгалтерський облік, інвентаризація, депутатський запит, звіт і т. ін.; спеціальні правові засоби контролю — експертиза, аудит; комплексні — ліцензування, реєстрація, атестація, сертифікація тощо [21, 72–73].

Таким чином, наведені правові засоби є не чим іншим, як методами здійснення контролю. До них також можна віднести огляд, обстеження, витребування документів, отримання пояснень, вивчення документації тощо. При цьому тут доцільно говорити про застосування переважно методів процедурного характеру, а також методів організації роботи апарату управління, які мають забезпечувальне значення [5, 285].

Для більш чіткого розмежування методів і форм контролю Г. М. Остапович [3] визначає, що методи контролю визначають технологію його здійснення,

а форма — знаходить своє унормування у правових нормах. Тобто основна правова форма контролю (як це впливає безпосередньо із самого визначення контролю) це, перш за все, перевірки; все інше є явищами соціально-правової дійсності іншого порядку.

Отже, формою державного контролю у сфері господарської діяльності слід назвати зовнішній вияв юридично значимих процедур контрольної діяльності. Основними формами державного контролю у сфері господарської діяльності є правові форми, враховуючи юридичну значимість тих дій, зовнішній вияв яких характеризує певна форма, що проявляється у правових наслідках їх здійснення. До таких форм можна віднести ревізії та перевірки. Разом із тим найчастіше у межах здійснення контролю у сфері господарської діяльності застосовуються перевірки.

Закон України від 5 квітня 2007 р. «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [11] та Указ Президента України «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності» визначають такі види перевірок суб'єктів господарської діяльності: 1) планова виїзна перевірка — обстеження і вивчення окремих ділянок фінансово-господарської діяльності суб'єкта господарювання чи його підрозділів щодо достовірності, своєчасності та повноти виконання законодавчо встановлених обов'язків, яка передбачена у плані роботи державного органу (його підрозділу) і проводиться за місцезнаходженням такого суб'єкта господарювання чи за місцем розташування об'єкта, що належить йому, і який є об'єктом перевірки; 2) позапланова виїзна перевірка — обстеження і вивчення окремих ділянок фінансово-господарської діяльності суб'єкта господарювання чи його підрозділів, яка не передбачена у планах роботи державного органу (його підрозділу), проводиться у зв'язку з наявністю відомостей про правопорушення, до якого причетний зазначений суб'єкт господарювання; проводиться за його місцезнаходженням чи за місцем розташування об'єкта, що належить йому, і який є об'єктом перевірки.

Крім іншого, Закон України «Про державну податкову службу в Україні» надає право органам ДПС проводити камеральні перевірки. Невізна документарна (камеральна) перевірка — перевірка поданих суб'єктом господарювання декларацій, звітів та інших документів (незалежно від способу їх подачі), пов'язаних з виконанням останнім законодавчо встановлених обов'язків, яка проводиться у приміщенні державного органу (його підрозділу) і спрямована на виявлення порушень чинного законодавства. Їх особливості полягають у відсутності законодавчо встановлених підстав проведення, використанні лише у діяльності податкових органів та власне закритості самої процедури. Вищезазначене дозволяє зробити висновок про доцільність виділення таких правових форм державного контролю у сфері господарської діяльності, як планові та позапланові перевірки.

Література

1. Большой энциклопедический словарь. Ч. 2 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : vseknigi.su/book/32335.

2. Лучковська С. І. Правові основи валютного контролю : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С. І. Лучковська ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2007. — 17 с.
3. Остапович Г. М. Державний контроль на ринку цінних паперів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Г. М. Остапович ; Київ. нац. торг.-екон. ун-т. — К., 2006. — 205 с.
4. Лученко Д. В. Контрольне провадження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Д. В. Лученко ; Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2003. — 180 с.
5. Административное право : учебник / [под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова]. — М. : Юристъ, 2002. — 728 с.
6. Шорина Е. В. Контроль и проверка исполнения — важные средства укрепления государственной дисциплины / Е. В. Шорина. — М. : Знание, 1978. — 37 с.
7. Гаращук В. Історія виникнення і розвитку системи органів контролю за сферою державного управління // Вісник Академії правових наук України. — 2000. — № 4. — С. 96–105.
8. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О. Ф. Андрійко ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 1999. — 40 с.
9. Гуценко К. Ф. Правоохранительные органы : учеб. для вузов / К. Ф. Гуценко, М. А. Ковалев. — М. : Бек, 1995. — 307 с.
10. Залобовська І. К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні : навч.-метод. посіб. / І. К. Залобовська. — О. : Юрид. л-ра, 2003. — 104 с.
11. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квіт. 2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389.
12. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні : Закон України від 26 січ. 1993 р. № 2939-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 13. — Ст. 110.
13. Бенедик И. В. Понятие и соотношение логических и функциональных стадий в юридическом процессе // Процессуальные вопросы повышения эффективности правового регулирования социалистических общественных отношений. — Ярославль, 1981. — С. 28–29.
14. Пахомов В. В. Організаційно-правові засади здійснення контролю за правозастосовчою діяльністю податкових органів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. В. Пахомов. — К. : Нац. ун-т держ. податк. служби України, 2007. — 21 с.
15. Коваль Л. В. Адміністративне право : курс лекцій / Л. В. Коваль. — К. : ВЕНТУРІ, 1996. — 208 с.
16. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О. Ф. Андрійко ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 1999. — С. 120 ; Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. — К. : Факт, 2003. — С. 346.
17. Безух О. В. Проблеми правового регулювання економічної конкуренції в Україні / О. В. Безух. — К. : Наук.-дослід. ін-т приват. права і підприємництва, 2008. — 192 с.
18. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. — М. : НОРМА, 2002. — 443 с.
19. Адміністративне право України. Академічний курс : у 2 т. / [голова редкол. В. Б. Авер'янов]. — К. : Юрид. думка, 2007. — 592 с.
20. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.
21. Шестах В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. / В. С. Шестах ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2002. — 195 с.
22. 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.
23. Пиголкин А. С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. С. Пиголкин ; Всесоюз. НИИ сов. законодательства. — М., 1972. — 41 с.
24. Бенедик И. В. Понятие и соотношение логических и функциональных стадий в юридическом процессе // Процессуальные вопросы повышения эффективности правового регулирования социалистических общественных отношений. — Ярославль, 1981. — С. 28–29 ; Пахомов В. В. Організаційно-правові засади здійснення контролю за правозастосовчою діяльністю податкових органів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. В. Пахомов ; Нац. ун-т держ.

- податк. служби України. — К., 2007. — 21 с.; Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л. А. Савченко ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2002. — 29 с.
25. Виконавча влада і адміністративне право/ [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. — К. : Ін-Юре, 2002. — 668 с.
26. Чистяков П. М. Контроль органів державної податкової служби України за підприємницькою діяльністю, яка підлягає ліцензуванню: теорія та практика реалізації : дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07 / П. М. Чистяков. — Запоріжжя, 2004. — 198 с.
27. Про аудиторську діяльність : Закон України від 22 квіт. 1993 р. № 3125-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 23. — Ст. 243.
28. Полюхович В. І. Структура і діяльність державної податкової служби в Україні : організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. І. Полюхович ; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького. — К., 1999. — 20 с.

Анотація

Орехова І. С. **Форми державного контролю у сфері господарської діяльності.** — Стаття.

Стаття присвячена розгляду питань щодо визначення сутності, правової природи і особливостей форм державного контролю у сфері господарської діяльності. Особлива увага приділена питанню співвідношення понять «контроль» і «нагляд», «моніторинг», «облік» і «аудит».

Ключові слова: форми державного контролю, господарська діяльність, контроль, нагляд, аудит, облік.

Аннотация

Орехова И. С. **Формы государственного контроля в сфере хозяйственной деятельности.** — Статья.

Статья посвящена рассмотрению вопросов об определении сущности, правовой природы и особенностей форм государственного контроля в сфере хозяйственной деятельности. Особое внимание уделено вопросу соотношения понятий «контроль» и «надзор», «мониторинг», «учет» и «аудит».

Ключевые слова: формы государственного контроля, хозяйственная деятельность, контроль, надзор, аудит, учет.

Summary

Orehova I. S. **The state control forms in the sphere of economic activity.** — Article.

The article is devoted to the consideration of the questions of the essence, legal nature and specific features of the state control forms in the sphere of economic activity. Specific attention is devoted to the question of correlation of the terms «control» and «supervision», «monitoring», «accounting» and «audit».

Keywords: state control forms, economic activity, control, supervision, audit, accounting.