

### ЩОДО ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Перелік економічних функцій держави свідчить, що її провідна роль припускає діяльність з регулювання економіки в цілому, всіх її секторів як єдиної системи, зокрема, такого соціально важливого сектора, як сфера господарювання. Будь-яка господарська діяльність, крім тієї, що заборонена або обмежена діючим законодавством, є предметом контролю з боку держави в особі її уповноважених державних органів, визначальними контролюючими органами серед яких є центральні органи виконавчої влади. Перелік та правові засади діяльності зазначених органів встановлює Закон України від 17 березня 2011 р. «Про центральні органи виконавчої влади», де зазначено, що система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України. Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. У ст. 17 зазначеного Закону встановлюються основні завдання даних органів, серед основних є здійснення державного нагляду (контролю).

Зазначений Закон не містить вичерпного переліку органів державної виконавчої влади, їх безліч та їх повноваження та завдання нерідко збігаються та дублюють один одного.

Метою статті є визначення державних уповноважених органів як суб'єктів контролю у сфері господарювання через їх повноваження та компетенцію.

Загальні правові основи державного контролю визначає ст. 19 Господарського кодексу України. Спеціальне законодавство, а саме Закон України від 5 квітня 2007 р. «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» органи контролю визначає виходячи з поняття державного нагляду (контролю) — діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування в 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, прийняттого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища.

Заслугове на увагу думка М. С. Студенікіної про те, що оскільки контроль не виступає самостійно в ізольованому вигляді, а реалізується стосовно конкретного предмета, то обсяг контрольної діяльності, форми і способи її прояву диференціюються залежно від сфери або галузі управління, а також від місця контролюючого органу в загальній системі державного механізму [1, 78].

Будь-які господарсько-правові відносини незалежно від того чи вони складаються — це відносини у сфері публічно-правової діяльності, однією із визначальних рис якої є участь в ній суб'єктів з владними повноваженнями. Сторона, що виступає як владний суб'єкт, а отже, і як суб'єкт здійснення контролю за додержанням діючого законодавства, може бути представлена: державою в цілому; органами державної влади; органами місцевого самоврядування.

Як було зазначено вище, існує безліч державних органів, яким притаманні функції контролю, та залежно від цього можливо провести диференціацію даного контролю. Перш за все можливо провести класифікацію суб'єктів державного контролю за контрольними повноваженнями, а саме:

— органи загальної компетенції, яким притаманні конституційні контрольні повноваження, що притаманні Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України (ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» серед повноважень виділяє сприяння розвитку підприємництва на засадах рівності перед законом усіх форм власності та соціальної спрямованості національної економіки, здійснює заходи щодо демонополізації та антимонопольного регулювання економіки, розвитку конкуренції та ринкової інфраструктури та забезпечення здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, що є проявом державного контролю у сфері господарювання);

— органи спеціальної (галузевої) компетенції, які здійснюють державне регулювання та контроль щодо окремих галузей народного господарства (так, наприклад, в наказі Міністерства вугільної промисловості України «Про затвердження Інструкції про порядок здійснення внутрішнього фінансового контролю за роботою державних підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління Міністерства вугільної промисловості України» від 6 грудня 2005 р. № 69 закріплено таке: суб'єкт фінансового контролю (далі — суб'єкт контролю) — контрольно-ревізійний підрозділ, посадова особа Мінвуглепрому або суб'єкта господарювання, що належить до сфери управління Мінвуглепрому, які відповідно до визначених внутрішніми положеннями та нормативно-правовими актами повноважень мають право здійснювати фінансовий контроль. Також наказ Міністерства аграрної політики України «Про затвердження Інструкції про порядок здійснення внутрішнього фінансового контролю за роботою державних підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління Міністерства аграрної політики України» від 22 лютого 2007 р. № 112 містить аналогічне поняття);

— органи міжгалузевої компетенції, діяльність яких носить міжгалузевий характер. На підставі вищезазначеного можливо виділити такі види державного контролю, як загальний, галузевий та міжгалузевий.

І. С. Орехова виділяє суб'єктів правовідносин у сфері державного контролю господарської діяльності та поділяє на уповноважених і зобов'язаних. Уповноваженими суб'єктами правовідносин є органи держави, які реалізують функціональну владу щодо здійснення контролю у сфері господарювання [2, 8]. В. В. Селезнев проводить класифікацію державних органів, які здійснюють державний контроль та державний нагляд в такому порядку:

— фінансові органи, які призначені забезпечувати нарахування та сплату до бюджету податків, зборів та інших обов'язкових платежів шляхом здійснення перевірок фінансово-господарської діяльності;

— наглядові органи, які призначені забезпечувати безпеку життєдіяльності громадян та захист їх прав;

— правоохоронні органи, призначені забезпечувати правопорядок та законні інтереси суспільства та держави [3, 156–157].

Також залежно від обсягу та компетенції державного органу в юридичній літературі розрізняють такі види державного контролю: управлінський і бюджетний. Управлінський контроль — це процес спостереження і регулювання діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх матеріальних додатків з метою полегшення виконання організаційних завдань. Бюджетний контроль здійснюється у формі різного роду перевірок з метою виявлення відповідності здійснюваних видатків попередньо затверджуваним кошторисам.

Управлінський контроль має такі докорінні відмінності від бюджетного контролю:

— бюджетний контроль поширюється виключно на економічні дані, тоді як управлінський контроль включає показники, які не можна безпосередньо вартісно оцінити (наприклад, програму навчання);

— управлінський контроль спирається на цілі, завдання, функції органу, технології їх досягнення та реалізації, спрямований на підвищення результативності та раціональності діяльності органу, а бюджетний контроль — на підвищення ефективності діяльності органу;

— управлінський контроль передбачає участь всієї організації і може здійснюватись тільки комплексно.

За етапами проведення контролю щодо часового його здійснення розрізняють попередній, або превентивний, поточний, або оперативний, та підсумковий контроль.

Мета попереднього контролю полягає в попередженні та профілактиці можливих порушень. Його основні важелі закладено в процесі реалізації таких функцій управління, як планування, організація взаємодії. Він починається до початку роботи і його зміст полягає у визначенні правил, процедур, ліній поведінки, тобто це контроль на вході. Цей вид контролю використовують щодо ресурсів. Він має забезпечувати ефективний добір людських, матеріальних і фінансових ресурсів, необхідних для нормального функціонування організації у процесі досягнення поставлених цілей.

Поточний контроль відбувається безпосередньо у процесі роботи й передбачає регулювання поведінки підлеглих, обговорення проблем, що виникають, виявлення відхилень від планів, інструкцій тощо. Його мета полягає у з'ясуванні стану законності й дисципліни, в оцінюванні дій об'єктів контролю. Поточний контроль здійснюють через систему зворотного зв'язку, який має характер управлінської необхідності, мету; коригує відхилення, які виникають у процесі управління, з метою забезпечення досягнення цілей [4, 23–31].

З огляду на суть процесу управління основний зміст контролю полягає в організації систематичної діяльності, спрямованої на наближення фактичного виконання до запланованого результату. Слід зазначити, що саме за допомогою контролю реалізується зворотний зв'язок, за яким до органів управління надходить інформація про реальний стан керованої системи [5, 32].

Указом Президента України від 24 грудня 2010 року № 1199/2010 «Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» затверджене Типове положення про міністерство України та Типове положення про центральний орган виконавчої влади України. За цим Указом Президента міністерства не мають контрольних повноважень, але Міністерство наділено правом одержувати інформацію, документи і матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їх посадових осіб.

В той же час, аналізуючи положення про міністерства, виходить, що всі вони наділені повноваженнями з контролю, хоча контроль не є їх головною функцією, наприклад, Міністерство будівництва та житлово-комунального господарства України відповідно до Указу Президента України від 19 грудня 2005 року № 1801/2005, яким затверджене Положення про Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України, бере участь у здійсненні архітектурно-будівельного контролю, державного контролю за плануванням, забудовою та іншим використанням територій; здійснює контроль за дотриманням учасниками інвестиційної діяльності у будівництві вимог нормативних документів з обчислення вартості будівництва об'єктів, що споруджуються із залученням коштів державного та місцевих бюджетів, а також коштів державних підприємств, установ та організацій та інші.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України відповідно до Указу Президента України від 23 жовтня 2000 року № 1159/2000, яким затверджене Положення про Міністерство економіки України, здійснює в межах своїх повноважень контроль за додержанням порядку формування, встановлення та застосування цін (тарифів); скасовує ціни (тарифи), затверджені з порушенням установленого порядку; організовує роботу органів державного контролю за цінами (тарифами); аналізує стан розрахунків за зовнішньоекономічними операціями та вносить пропозиції щодо вдосконалення механізму проведення зазначених розрахунків і порядку контролю за їх здійсненням.

Таким чином міністерства відповідно до покладених на них завдань наділені контрольними повноваженнями за господарською діяльністю.

Аналізуючи систему центральних органів виконавчої влади в силу ст. 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», для виконання окремих функцій з реалізації державної політики утворюються служби, агентства, інспекції. Відповідно до статті 17 цього Закону до основних завдань цих центральних органів виконавчої влади віднесено здійснення державного нагляду (контролю).

Так, Державна архітектурно-будівельна інспекція України відповідно до Указу Президента України від 8 квітня 2011 року № 439/2011 здійснює в ме-

жах своїх повноважень державний контроль за дотриманням: юридичними і фізичними особами державних будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих і будівельних робіт, перепланування та реконструкції (дообладнання) житлового фонду, будівель громадського призначення, елементів упорядкування територій для задоволення потреб осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення; суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури, та інші контрольні повноваження.

Державна санітарно-епідеміологічна служба України відповідно до Указу Президента України від 6 квітня 2011 року № 400/2011, яким затверджено Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України, здійснює державний санітарно-епідеміологічний нагляд та контроль за дотриманням вимог санітарного законодавства органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, органами влади Автономної Республіки Крим, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, фізичними особами та громадянами, реалізацією ними санітарних та протиепідемічних (профілактичних) заходів.

А ось основними завданнями Державної інспекції України з питань праці відповідно до Указу Президента України від 6 квітня 2011 року № 386/2011 є: реалізація державної політики з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю; реалізація державної Політики з питань державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства про зайнятість населення тощо.

Відповідні положення також мають інші державні органи, а саме: Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Державна служба зайнятості, Національний банк України, Державна інспекція з контролю за цінами, соціальні фонди тощо.

Важливим моментом при здійсненні контрольних повноважень державними органами є доступ до інформації, яка є основним елементом контролю та визначається законодавством як публічна інформація, доступ до якої та порядок розкриття встановлюються Законом України від 13 січня 2011 р. «Про доступ до публічної інформації», де в ст. 3 зазначено, що право на доступ до публічної інформації гарантується, зокрема, здійсненням парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації. Прийняття зазначеного Закону є позитивним моментом, що сприяє прозорості та чіткості проведення державного нагляду (контролю) у сфері господарювання.

Таким чином, на підставі вищезазначеного можна зробити такі висновки:

- майже всі державні органи в межах своєї компетенції де-юре мають право здійснювати контрольні функції (нагляд) у сфері господарської діяльності;
- зазначений контроль є державним та умовно його можливо поділити на загальний, галузевий та міжгалузевий;
- чинне законодавство не розділяє поняття «контроль» та «нагляд»;
- контрольна компетенція деяких державних органів регулюється, як пра-

вило, підзаконними нормативно-правовими актами, положення яких дублюють один одного;

— зазначена ситуація негативним чином впливає на уніфікацію законодавства;

— уявляється доречним об'єднання повноважень контролюючих державних органів на рівні закону

### Література

1. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления / М. С. Студеникина. — М. : Наука, 1974. — 164 с.
2. Орехова І. С. Державний контроль у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / І. С. Орехова. — О., 2009. — 13 с.
3. Селезнев В. В. Проверки хозяйственной деятельности предприятий в Украине / В. В. Селезнев. — Х. : Одиссей, 2007. — 384 с.
4. Нижник Н. Контроль у сфері державного управління / Н. Нижник, О. Машков, С. Мосов // Вісник УАДУ. — 1998. — № 2. — С. 23–31.
5. Онищенко В. А. Податковий контроль (основи організації) / В. А. Онищенко. — К., 2002. — 268 с.

### Анотація

*Добровольська В. В.* Щодо диференціації суб'єктів державного контролю у сфері господарювання. — Стаття.

Докорінна зміна форми і змісту діяльності різних суб'єктів господарювання при формуванні ринкового середовища вносить корективи до підсистем управління, які його функціонально забезпечують. Це, насамперед, стосується контролю й нагляду, які обґрунтовують достовірність прийняття управлінських рішень. В умовах ринкового середовища зростає ризик прийняття неефективних рішень, що також обумовлює необхідність удосконалення його форм і методів. У системі управління державний контроль є не надзвичайним заходом, а невід'ємною частиною управління всієї сфери господарювання.

*Ключові слова:* державний контроль, нагляд, органи державної влади, компетенція, управління, уніфікація законодавства.

### Аннотация

*Добровольская В. В.* Относительно дифференциации субъектов государственного контроля в сфере хозяйствования. — Статья.

Коренное изменение формы и содержания деятельности различных субъектов хозяйствования при формировании рыночной среды вносят коррективы к подсистемам управления и его функционально обеспечивают. Это прежде всего касается контроля и надзора, обосновывающих достоверность принятия управленческих решений. В условиях рыночной среды возрастает риск принятия неэффективных решений, что также обуславливает необходимость совершенствования его форм и методов. В системе управления государственный контроль является не крайней мерой, а неотъемлемой частью управления всей сферой хозяйствования.

*Ключевые слова:* государственный контроль, надзор, органы государственной власти, компетенция, управления, унификация законодательства.

### Summary

*Dobrovolska V. V.* Differentiation with respect to the subjects of state control in economic activity. — Article.

Fundamental change in form and content of different entities in the formation of market environments are making adjustments to the management subsystems that provide its functionality. This primarily concerns the control and supervision, justifying the reliability of management decisions. In a market environment increases the risk of inefficient solutions that also

requires improvement of its forms and methods. The system of state control is not an extraordinary event, but an integral part of the whole field of management.

*Keywords:* state control, supervision, public authorities, expertise, management, unification of legislation.

УДК 346.7:339.338(477)

*О. Л. Садовенко*

### ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗАМОВЛЕННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ ТА ВТІЛЕННЯ ЙОГО В ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

Державне замовлення — це публічно-правовий інститут реалізації Конституції, законів та функцій держави у формі субординаційних стосунків між державою та суб'єктами господарювання всіх форм власності, що містить матеріальні і процесуальні норми права, що реалізує правовий статус і процес здійснення встановленого публічно-правового інституту задоволення державних потреб, що складається з сукупності послідовних етапів: прогнозування, планування і формування, розміщення, виконання і контролю та є головним елементом антикризової політики держави.

Згідно зі ст. 13 Господарського кодексу України та ст. 1 Закону України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб» державне замовлення розглядається як засіб державного регулювання економіки шляхом формування на договірній (контрактній) основі складу та обсягів продукції (робіт, послуг), необхідної для пріоритетних державних потреб, розміщення державних контрактів на поставку (закупівлю) цієї продукції (виконання робіт, надання послуг) серед суб'єктів господарювання, незалежно від їх форми власності. Крім вище зазначеного кодексу та закону існують й інші нормативно-правові акти, що регулюють систему державного замовлення з недавнього часу. Особливо акцентується увага на Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 1 червня 2010 року, за допомогою якого здійснюється основна процедура системи державного замовлення. Тож слід зазначити, що зміни, які відбулися у сфері нормативно-правового регулювання державного замовлення, в цілому дозволили значно удосконалити ці відносини.

Таким чином, щодо державного замовлення, то не можна сказати, що це питання залишилося без уваги вчених-правників. Окремі аспекти даної проблеми вже аналізували деякі автори, зокрема М. Брагінський, О. Беянович, В. Годунов, К. Кузнецова, В. Мамутов, Н. Нестерович, О. Подцерковний, Я. Петруненко, Г. Суходольський, В. Смирчинський, В. Смирнов, Н. Ткаченко та інші. Однак у теорії права, як і у правозастосовній практиці, все ще не склалася як така система державного замовлення, що є фундаментом в розвитку економіки нашої держави.