

ДЕРЖАВНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ АНАЛІЗУ КОНТРОЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: НАПРЯМИ КОНТРОЛЮ І ЇХ ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Наукові праці МАУП, 2011, вип. 1(28), с. 170–174

З метою формування теоретичних засад ефективної системи державного контролю у регулюванні господарських відносин досліджуються існуючі в сучасній державно-правовій науці підходи до аналізу контрольної діяльності держави у сфері регулювання господарських відносин, конкретні напрями контрольної діяльності держави, специфіка, основні проблеми їх правового забезпечення.

Проблема державного контролю і його вдосконалення належить до групи фундаментальних питань сучасної державно-правової науки. Це пояснюється не лише значущістю самої контрольної діяльності, про що цілком справедливо пише Є. Кочернін, а й тим, що поза з'ясуванням змісту та сутності поняття контрольної діяльності, унеможливується побудова цілісної теорії державного управління, незалежно від того, під яким кутом зору досліджуватиметься зазначене поняття: чи з погляду юридичної і державно-правової науки, чи з погляду різноманітних теорій управління. Разом з тим, значущість проблематики державного контролю та його напрямів зумовлюється тим, що нині у державно-правовій науці ми стаємо свідками докорінного переосмислення цілого ряду категорій, одними з яких є категорії контрольної діяльності і державного впливу. У світлі чого постає об'єктивна потреба в аналізі контрольної діяльності у найважливіших сферах суспільних відносин, до яких, поза всяким сумнівом, належить і сфера господарських відносин.

Актуальність державно-правового аналізу напрямів контрольної діяльності органів державної влади у сфері господарських відносин пояснюється такими причинами. По-перше, господарські відносини становлять невід'ємну частину існування і розвитку сучасного соціуму і такої держави, що проголошує себе не тільки демократичною і правовою, а й соціальною. У зв'язку з чим набуває особливої актуальності аналіз контрольної діяльності держави у сфері господарських відносин, адже в цьому процесі

відбивається сутність держави, а також знаходить своє підтвердження або спростування її дефініція як правової і соціальної держави. По-друге, зважаючи на складність предмета державного контролю, який становлять господарські відносини, слід вказати й на таку ж складність теоретичної реконструкції процесу, стадій та напрямів державного контролю у зазначеній сфері. Утім, відсутність адекватної і цілісної теорії державного контролю господарських відносин ставить під сумнів загальну спроможність сучасної державно-правової науки відтворити у понятійній формі ті процеси, які об'єктивно тривають у суспільстві. У контексті чого істотно підвищується теоретична актуальність проведення досліджень контрольної діяльності держави у сфері регулювання господарських відносин. По-третє, не можна обійти увагою й відчутну практичну актуальність подібного дослідження. Справді, подальший розвиток системи державної влади і державного управління в Україні неможливі поза створенням і налагодженням функціонування сучасної й ефективної системи державного контролю, здатної гарантувати стабільність найважливіших суспільних відносин, прогнозованість розвитку тих чи інших сфер (у нашому випадку пропонуємо обмежитись виключно аналізом господарської сфери), дотримання фундаментальних принципів демократії, правової і соціальної державності. Також слід пам'ятати і про те, що будь-яка законодавча й законотворча діяльність у частині вдосконалення системи державного контролю

у господарській сфері має спиратись на міцний теоретичний фундамент, який здатна сформулювати лише сучасна державно-правова наука. Усі наведені аргументи дають змогу обґрунтовано стверджувати про важливість зазначеної теми.

Таким чином, ставлячи на меті виявити й охарактеризувати основні напрями контрольної діяльності держави у сфері господарських відносин, ми маємо вирішити такі конкретні завдання: а) охарактеризувати елементарні складові державного контролю у сфері господарської діяльності; б) виявити основні напрями державного контролю у господарській сфері; в) дослідити правові основи забезпечення окремих напрямів державного контролю у господарській сфері.

Не викликає сумніву, що державно-правовий науковий аналіз державного контролю у сфері господарської діяльності можливий та ефективний лише за умови визначення його елементарних складових, якими, у тому числі, постають напрями, за допомогою яких такий контроль здійснюється. Дослідження наукових розробок із питань державного контролю у сфері господарської діяльності дає змогу констатувати, що наразі науковому аналізу піддавалися лише питання державного контролю окремих аспектів господарської діяльності. Це роботи Л. Воронової, Л. Савченко, П. Пацурківського, В. Дереконя, С. Лучковської, Н. Маринівої, І. Коросташової, В. Дьоміна, Т. Кичилок, Н. Карнарук. При цьому, керуючись різноманітними критеріями класифікації, науковці зазвичай виокремлюють доволі широкий перелік різновидів державного контролю: президентський і судовий контроль; контроль з боку органів виконавчої влади; відомчий, надвідомчий та міжвідомчий контроль; фінансовий; податковий; митний; контроль у сфері забезпечення безпеки тощо. Утім, усі перелічені види контролю охоплюють лише окрему сферу контрольного впливу і не дають змоги охарактеризувати контроль господарської діяльності як комплексне явище державно-правової дійсності, визначити його структуру, мету і процедури, об'єкт і предмет, контролюючих і підконтрольних суб'єктів тощо. Через це, з метою комплексної характеристики державного контролю у сфері господарської діяльності, доцільним вбачається виходити насамперед з положень Конституції України та Господарського Кодексу у частині визначення основних напрямів державної економічної політики (ст. 10 ГК), а також тих сфер, у яких держава здійснює контроль і нагляд за господарською діяльністю суб'єктів господарювання (ст. 19 ГК). З урахуванням зазначених положень

можна виокремити напрями державного контролю у сфері господарської діяльності.

Однак при цьому необхідно враховувати, що державний контроль господарської діяльності досліджується як особлива правова форма діяльності. У зв'язку з цим слід зазначити, що його юридична природа визначається тим, що контролюючий суб'єкт перебуває в умовах, за яких він має безпосередньо використовувати норми права для розв'язання конкретних юридичних завдань, причому предметом реалізації у цьому випадку є одночасно і норми матеріального, і норми процесуального права. Так, контролюючий суб'єкт, реалізуючи свою владну компетенцію, повинен оперувати нормами, що визначають характер юридичної справи, яка розглядається, і одночасно знайти оптимальний порядок досягнення юридичного результату. Цьому служать три групи норм: а) норми, що зміцнюють систему контролюючих суб'єктів, їх компетенцію, принципи, порядок організації і діяльності, форми і методи здійснення контролю та інші загальні положення, які є основою здійснення контрольної діяльності; б) процесуальні норми, що забезпечують потреби самої контрольної діяльності (вони визначають оптимальні процедури здійснення контрольної діяльності і спрямовані на забезпечення її ефективності); в) норми, що є предметом контрольної діяльності, тобто ті норми, що містять у собі правові приписи, адресовані підконтрольному об'єкту. Під час здійснення контрольної діяльності, суб'єкт, що контролює, порівнює поведінку підконтрольного об'єкта із приписами зазначених правових норм. Таким чином, можна стверджувати, що в загальнотеоретичному аспекті напрями державного контролю у сфері господарської діяльності являють собою окремі види однорідних відносин у сфері господарської діяльності, спостереження за дотриманням правил в яких суб'єктами господарювання здійснюються уповноважені органи державного контролю.

Не викликає сумніву, що враховуючи вплив на формування дохідної частини Державного бюджету України, першочергове значення має податковий контроль, який здійснюють органи державної податкової служби. Він включає в себе контроль за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування та сплати податків і зборів, своєчасністю подання платниками податків бухгалтерських звітів і балансів, податкових декларацій, розрахунків та інших документів, пов'язаних з обчисленням податків, інших платежів, а також перевірку достовірності цих документів щодо правильності визначення об'єктів оподаткуван-

ня й обчислення податків, інших платежів. При цьому додатковим предметом такого контролю є додержання суб'єктами господарювання порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), наявність свідоцтв про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, ліцензій та торгових патентів. Податковий контроль за своєю внутрішньою структурою є складним, що обумовлюється складною системою податків і зборів в Україні. Процесуальні засади реалізації податковими органами своїх контрольних повноважень закріплені Законами України “Про державну податкову службу в Україні”, “Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами”, Указом Президента України “Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності”, Порядком оформлення результатів невідних документальних, виїзних планових та позапланових перевірок з питань дотримання податкового, валютного та іншого законодавства, Положенням про порядок подання та розгляду скарг платників податків органами державної податкової служби. Відповідно до частини 2 ст. 2 Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, норми останнього не поширюються на відносини, що виникають під час здійснення заходів валютного контролю, контролю за дотриманням бюджетного і податкового законодавства, контролю за дотриманням порядку проведення розрахунків, за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів тощо, тобто на всі види державного контролю за господарською діяльністю, що здійснює Державна податкова служба України.

Наступним напрямом державного контролю у сфері господарської діяльності є контроль дотримання законодавства з питань соціального страхування. Його зміст полягає в перевірці дотримання суб'єктами господарювання встановлених вимог щодо своєчасної реєстрації та сплати загальнообов'язкових цільових внесків на випадок тимчасової втрати працездатності, нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, безробіття, досягнення пенсійного віку працівниками та іншими фізичними особами. Отримувачем внесків на випадок нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань є Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України. Предметом контролю, що здійснюється підрозділами Фонду, є правильність нарахування, своєчасність і повнота пере-

рахування та надходження страхових внесків на випадок нещасних випадків на виробництві. Отримувачем внесків на випадок безробіття є Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття. Контроль за правильністю нарахування, своєчасність і повноту перерахування та надходження страхових внесків на випадок безробіття здійснюють Державні центри зайнятості. Отримувачем внесків на випадок тимчасової втрати працездатності є Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності. Предметом контролю у сфері господарської діяльності, що здійснюють його підрозділи, є правильність нарахування, своєчасність і повнота перерахування та надходження страхових внесків на випадок тимчасової втрати працездатності.

Ще одним важливим напрямом державного контролю у сфері господарської діяльності є контроль за ціноутворенням. Він є складовою державної цінової політики, спрямованої на регулювання державою відносин обміну між суб'єктами ринку з метою забезпечення еквівалентності в процесі реалізації національного продукту, дотримання необхідної паритетності цін між галузями та видами господарської діяльності, а також забезпечення стабільності оптових та роздрібних цін, що здійснює Державна інспекція по контролю над цінами (далі — Держцінінспекція). Предметом контролю є додержання центральними та місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, підприємствами, установами та організаціями вимог щодо формування, встановлення та застосування цін і тарифів. Процесуальні засади здійснення контролю визначені Законами України “Про державну податкову службу в Україні” та “Про ціни і ціноутворення”, Постановою Кабінету Міністрів України “Питання державної інспекції з контролю за цінами”.

Наступним напрямом державного контролю визначено контроль за дотриманням антимонопольного законодавства. Його здійснення покладено в основу антимонопольно-конкурентної політики, спрямованої на створення оптимального конкурентного середовища діяльності суб'єктів господарювання, забезпечення їх взаємодії на умовах недопущення проявів дискримінації одних суб'єктів іншими, насамперед у сфері монопольного ціноутворення та за рахунок зниження якості продукції, послуг, сприяння зростанню ефективної соціально орієнтованої економіки. Зазначений контроль здійснюється Антимонопольним комітетом України. Його предметом є:

а) дотримання законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення й припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції; б) дії суб'єктів господарювання та регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій; в) дотримання законодавства про захист економічної конкуренції під час здійснення рекламної діяльності.

Особливим напрямом державного контролю у сфері господарської діяльності чинним законодавством визначено контроль за дотриманням прав споживачів. Його здійснює Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики. Предметом контролю є діяльність щодо виробництва та/або розповсюдження реклами, метрологічна діяльність, виробництво, ремонт, продаж, прокат засобів виміральної техніки, виробництво товарів, надання послуг, виконання робіт. Правові засади контролю встановлені законами України “Про рекламу” і “Про захист прав споживачів”.

Ще одним напрямом визначено санітарно-епідеміологічний контроль, який у чинному законодавстві названо наглядом, однак він, по суті, є контролем, враховуючи його предмет та мету здійснення. Його здійснює Державна санітарно-епідеміологічна служба. Предметом контролю у сфері господарської діяльності є дотримання юридичними та фізичними особами санітарного законодавства з метою попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей та вжиття заходів правового характеру щодо порушників. Здійснення санітарно-епідеміологічного контролю регламентовано Законом України “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення”.

Останнім напрямом, який знайшов своє чітке закріплення у чинному законодавстві України, є державний пожежний контроль. Його здійснює Державний департамент пожежної безпеки. Предметом контролю є дотримання вимог законодавства з питань: а) пожежної безпеки: в населених пунктах, на підконтрольних об'єктах, громадянами; під час проектування, будівництва, реконструкції, технічного переоснащення та експлуатації будівель, споруд та інших об'єктів, прийняття в експлуатацію будівель, споруд та інших об'єктів, при відведенні територій під будівництво; при наявності сертифікатів відповідності з

питань пожежної безпеки; б) забезпечення проти-пожежного захисту підпорядкованих населених пунктів та об'єктів; в) справності та цільового використання засобів протипожежного захисту. Підрозділи Державного департаменту пожежної безпеки здійснюють свої повноваження відповідно до Закону України “Про пожежну безпеку”.

Отже, підбиваючи підсумки, слід наголосити, що аналіз чинного національного законодавства дає змогу стверджувати, що за ознакою предмета державного контролю виокремлено сім напрямів державного контролю у сфері господарської діяльності: 1) податковий контроль, який здійснюють органи державної податкової служби; 2) контроль дотримання законодавства з питань соціального страхування, який здійснюють Пенсійний фонд України, державні центри зайнятості, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності; 3) контроль за ціноутворенням, який здійснюється Державною інспекцією по контролю за цінами; 4) контроль за дотриманням антимонопольного законодавства, який здійснюють органи Антимонопольного комітету України; 5) контроль за дотриманням прав споживачів, що здійснює Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики; 6) санітарно-епідеміологічний контроль, який здійснює Державна санітарно-епідеміологічна служба; 7) державний пожежний контроль, який здійснює Державний департамент пожежної безпеки. Водночас, узагальнення викладеного матеріалу дає змогу запропонувати визначення державного контролю господарської діяльності як сукупності контрольних дій уповноважених органів державної влади, їх службових і посадових осіб, які здійснюються у певній послідовності із визначеною законодавством метою. Ці контрольні дії можна згрупувати за ознакою їх однорідності та проміжної мети здійснення, що дає методологічні підстави стверджувати про притаманність державному контролю у сфері господарської діяльності чітко вираженої правової форми (адже саме це є однією з підстав ужитку в загальній теорії права такого поняття, як “правова форма”). Цією формою є процесуально-правова форма, зміст якої розкривається у положеннях нормативно-правових актів, оскільки саме вони містять ті юридичні норми, які врегульовують процес контрольної діяльності, регламентують діяльність як суб'єктів, так і об'єктів державного контролю.

Узагальнення напрямів контрольної діяльності держави, визначення їх специфіки дає можливість запропонувати визначення державного контролю господарської діяльності, охарактеризувати його правову форму та класифікаційні особливості.

Обобщение направлений контрольной деятельности государства, определение их специфик позволяет предложить определение государственного контроля хозяйственной деятельности, охарактеризовать его правовую форму и классификационные особенности.

Generalization of the control areas of the state, determination of their specificity, can offer a definition of state monitoring of economic activity, characterize its legal form and classification features.

Надійшла 19 лютого 2011 р.