

С. Л. СЕРОВ

<https://orcid.org/0000-0001-8865-708X>

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА БАЗА ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2019, вип. 57(1), с. 44–49

<https://doi.org/10.32689/2522-4603-2019-01/57-43-49>

У рамках теорії систем напрацьовано потужний науковий інструментарій, який може достатньо ефективно використовуватися як у визначенні технології нормотворчих проваджень, так і технології контролю, що дасть змогу суттєво підвищити відповідно якість правових рішень і самого контролю. Апарат системного аналізу є надзвичайно потенційно потужним засобом виявлення та вирішення дійсних проблем.

Однією з базових засад господарювання є гарантоване Конституцією України право кожному без обмежень здійснювати діяльність, яка не заборонена законодавством і не суперечить йому. При цьому, згідно з ст. 42 Конституції України держава, захищаючи права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпекою продукції та всіх видів послуг і робіт.

Здійснення нагляду та контролю є одним з важливих заходів у реалізації завдань та функцій держави. Основною метою, з якою здійснюється контроль та нагляд (їх організація) державою за господарською діяльністю, є захист життя і здоров'я людини, навколишнього природного середовища, а також сприяння задоволенню попиту населення на відповідні товари і послуги. Чим нагляд і контроль ефективніше досягають своєї мети, тим чіткіше й ефективніше здійснюються зазначені функції та досконалішим, прозорішим і зрозумілішим для всіх є їх регламентація та порядок виконання.

Проте у регламентації здійснення та виконання функцій нагляду і контролю за господарською діяльністю є певні проблеми, пов'язані з чітким визначенням сутності цих функцій (нагляду і контролю) для подальшого їх організаційно-правового забезпечення. Отже, одним із завдань теоретичних питань, пов'язаних з наступним вирішенням згаданих проблем, є визначення понять контролю та нагляду, а також їх сутності.

Система нагляду та контролю (державного контролю) в Україні на сьогодні перебуває в процесі змін та пошуку шляхів її вдосконалення. Однією з

першочергових завдань цього вдосконалення є подальший розвиток нормативно-правової бази, правового забезпечення контролю, яке, своєю чергою, має засновуватися на розвиненій теоретико-методологічній базі.

Окремі аспекти, пов'язані із системою державного контролю та наглядом, розглядалися в роботах вчених, серед яких необхідно відзначити праці В. Авер'янова, О. Андрійко, Ю. Атаманової, В. Баганця, О. Беляневич, А. Бобкової, О. Вінник, О. Віхрова, С. Грудницької, Д. Задихайла, О. Кузьменко, В. Мамутова, М. Маскона, Н. Никитченко, О. Подцерковного, В. Устименка та ін. Особливо хотілося б відзначити вклад у дослідження проблем контролю у сфері господарської діяльності Н. В. Никитченко, яка вивчає зазначені проблеми саме з господарсько-правових позицій. Її роботи [1–3] безпосередньо сприяли розробці наукових підходів до розкриття сутності контролю у сфері господарської діяльності. Із зарубіжних вчених, які займалися проблемами контролю у сфері економіки, слід назвати фахівців у галузі фінансового менеджменту (Ю. Бригхем, Дж. Хьюстон [4]), у сфері аудиту (Дж. Робертсон [5], Б. Селос [6]) та ін.

Водночас зазначені недоліки — недостатньо чітка визначеність поняття, сутності контролю за господарською діяльністю (у сфері господарської діяльності) зумовлюються не розробленістю теоретико-методологічної бази вдосконалення правового забезпечення державного контролю.

Визначимо теоретико-методологічну базу вдосконалення правового забезпечення державного контролю, його сутності.

Щодо нормативних джерел, то поняття “державний нагляд” і “контроль” стосовно господарської діяльності використовуються, насамперед, у Господарському кодексі України [7] та у спеціальному Законі України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” від 05.04.2007 р. [8]. Як зазначалось, наявні недоліки — недостатньо чітка визначеність поняття, сутності контролю за господарською діяльністю (у сфері господарської діяльності) зумовлюються недосконалістю нормативно-правової бази. Наприклад, у Господарському кодексі України, спеціальна стаття (ст. 19), присвячена державному нагляду і контролю (“Державний контроль та нагляд за господарською діяльністю”) [7]. Як впливає с формулювання назви статті, законодавець розрізняє контроль та нагляд. Водночас у спеціальному Законі України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” від 05.04.2007 р. [8], ці поняття законодавцем ідентифікуються. Крім того, у ГКУ мова йде про державний контроль за господарською діяльністю, у той час, як зазначений Закон регламентує цей контроль “в сфері господарської діяльності”. Це по-перше. По-друге, виходячи з назви зазначених нормативних актів, можна зробити висновок про те, що регламентовано контроль тільки з боку держави. Контролююча діяльність інших органів (наприклад громадських) відносно господарської діяльності не регулюється. По-третє, з аналізу п. 3 ст. 19 ГКУ випливає, що перелік сфер, в яких держава здійснює контроль і нагляд за господарською діяльністю суб'єктів господарювання, є чітко визначеним (держава здійснює контроль і нагляд за господарською діяльністю суб'єктів господарювання у

таких сферах: ...), тобто обмеженим. Також у відповідних нормативних актах йдеться про заходи контролю, що здійснюються органами: Державної фіскальної служби; державного нагляду у сфері господарської діяльності з надання фінансових послуг; державного нагляду за провадженням діяльності з джерелами іонізуючого випромінювання, за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки; державний нагляд та контроль за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення; державний нагляд (контроль) в галузі цивільної авіації; митний контроль на кордоні; державний архітектурно-будівельний контроль (нагляд) тощо.

Щодо визначення та сутності понять. У Господарському кодексі України визначення контролю та нагляду відсутні. Закон України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, який регламентує “відносини, пов’язані зі здійсненням державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” (ст. 2 “Сфера дії цього Закону”), містить визначення термінів “державний нагляд”, “контроль”, ідентифікуючи, як зазначалось, ці поняття. Так, згідно із ст. 1 “Визначення термінів” Закону, державний нагляд (контроль) — це “діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, 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, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища”. Надано визначення категорії “заходи державного нагляду (контролю)”. Це “планові та позапланові заходи, які здійснюються у формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та в інших формах, визначених законом”. Ця сама стаття вводить поняття “спосіб здійснення державного нагляду (контролю)”, під яким розуміється процедура здійснення державного нагляду (контролю), визначена ч. 1 ст. 1 Закону.

Контроль у державному управлінні — здійснювана усіма органами державної влади та їх посадовими (службовими) особами діяльність із перевірки дотримання законності та дисципліни в державі, суб’єкти якої можуть втручатися в господарську діяльність підконтрольного об’єкта [9–11].

Існує достатня кількість визначень поняття “контроль в державному управлінні”. За Ю. В. Гарустом, це поняття включає “спостереження, перевірку чи нагляд за функціонуванням відповідного об’єкта з метою отримання об’єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому” [12]. До речі, це одне з небагатьох визначень, в якому не проводиться водорозділ між поняттями “контроль” і “нагляд”.

У більшості публікацій, особливо представників адміністративно-правової науки, зазначені поняття чітко розрізняються. Зокрема, Д. Н. Бахрах вважає, що нагляд — це обмежений контроль, нагляд обмежується перевіркою законності дій суб’єкта господарської діяльності без перевірки їх цільової доцільності [13, 460]. В. П. Беляєв, дослідивши сутність контролю та нагляду,

їх схожість та розбіжності, пише, що основні відмінності змісту цих понять такі: нагляд здійснюється відносно організаційно невідпорядкованих об'єктів, а контроль — відносно організаційно відпорядкованих об'єктів і лише в окремих випадках — відносно невідпорядкованих; у процесі контролю можуть застосовуватися заходи дисциплінарного впливу, у процесі нагляду — заходи адміністративного впливу; в межах контролю перевіряються різні сторони діяльності підконтрольних об'єктів, а в процесі нагляду — перевіряється дотримання правил [15, 502]. На думку А. П. Алехіна, зміст понять “нагляд” і “контроль” різні, і основною відмінністю є те, що поняття “нагляду” — це перевірка законності дій на відміну від поняття “контроль”, яке включає повноваження на перевірку доцільності дій суб'єкта господарської діяльності [14, 31].

Представники адміністративно-правової науки, як зазначалось, ідентифікують контроль як провадження, або як діяльність (адміністративно-правова діяльність). Д. В. Лученко вважає, що “контроль у сфері державного управління є одним з видів адміністративно-правової діяльності. У широкому розумінні слова він виступає формою адміністративно-правової діяльності уповноважених суб'єктів, яка здійснюється в межах їх компетенції, регламентується “нормами адміністративного процесу й виражається у вчиненні юридичних дій щодо спостереження, перевірки відповідності виконання й дотримання підконтрольними суб'єктами правових розпоряджень, припинення правопорушень конкретними організаційно-правовими засобами” [16]. У той же час достатньо поширена думка, згідно з якою контроль є однією з функцій управління. За визначенням О. П. Полінець, контроль у державному управлінні — це сукупність дій, які виконують контролюючі суб'єкти щодо підконтрольних об'єктів для досягнення цілей контролю “з метою запобігання стагнації та руйнування системи державного управління під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників” [17]. О. М. Музичук вважає контроль у державному управлінні функцією держави та всіх без винятку суб'єктів управління, що “реалізується ними під час перевірки дотримання (виконання) об'єктами контролю встановлених вимог (правил, норм)...” [18]. Слушною є думка, згідно з якою “контрольні провадження не слід розглядати лише як сукупність дій по встановленню порушень на об'єкті контролю та застосуванню до них юридичних санкцій” [19]. Правова регламентація контрольних процедур, вважає Я. І. Маслова, має унеможливити використання контрольних повноважень для зведення особистих рахунків, задоволення корпоративних інтересів за допомогою посадових осіб та службовців контролюючих органів” [20].

Ефективність державного управління, його здатність до модернізації в значній мірі залежить від рівня комунікації з інститутами громадянського контролю та нагляду, як це і відбувається у цивілізованому суспільстві [20]. Погоджуючись з тим, що проблема розвитку громадського контролю є надзвичайно актуальною для України, зазначимо, що для її вирішення розвиток теоретико-методологічної бази, визначення сутності нагляду і контролю є також достатньо важливим. Деякі вчені справедливо наполягають на розвит-

ку механізмів прозорості в діяльності влади, а також на подальшому розвитку теоретико-методологічної бази, наукових інструментів та особливостей застосування громадського контролю [21].

На сьогодні, зауважує Я. І. Маслова, одним із недоліків чинного українського законодавства є ототожнення контролю та нагляду, відсутність чіткого понятійного апарату. Визначеність у цих питаннях не лише показник достатньої правової культури тощо [20].

Отже, не можна заперечити слушність більшості думок, що висловлені у зазначених публікаціях, щодо доцільності вирізняти поняття “нагляд” і “контроль” за господарською діяльністю (у сфері господарської діяльності). Водночас це свідчить, що в теорії адміністративних проваджень, зокрема, нормотворчого провадження, продовжують домінувати рекомендації так званого описового характеру. Однак у рамках теорії систем напрацьовано потужний науковий інструментарій, який може достатньо ефективно використовуватися як у визначенні технології нормотворчих проваджень, так і технології контролю, що дасть змогу суттєво підвищити відповідно якість правових рішень і самого контролю. Зокрема, до такого інструментарію слід віднести системну методологію, системний аналіз. Апарат системного аналізу є потенційно потужним засобом виявлення та вирішення дійсних (не надуманих) проблем. Тому слід не тільки розрізняти поняття “нагляд” і “контроль”, а й системно бачити послідовність та пов’язаність зазначених процесів. Нагляд — це спостереження, моніторинг (порівняння фактичного стану господарської діяльності з нормативним, запланованим, унормованим), виявлення відхилень, а контроль — це функція, яка полягає в опрацюванні даних, одержаних у результаті нагляду та виявленні причин відхилень фактичного стану від нормативного (бажаного). Теоретично таке наповнення поняття контролю ґрунтується на управлінській природі зазначених процесів.

Таким чином, обґрунтовано, що чим нагляд і контроль ефективніше досягають своєї мети, тим чіткіше й ефективніше здійснюються зазначені функції та є досконалішим, прозорішим і зрозумілішим для всіх порядок їх виконання.

Література

1. *Никитченко Н. В.* До питання розмежування природи контрольних правовідносин у сфері господарської діяльності // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція. 2013. Вип. 6–1(2). С. 73–76.
2. *Никитченко Н. В.* Суб’єкти державного контролю у господарській сфері // Право і суспільство. 2014. № 5.2. С. 229–232.
3. *Никитченко Н. В.* Забезпечення законності у сфері здійснення фінансового контролю // Фінансове право. 2013. № 2. С. 32–35.
4. *Бригхем Ю., Хьюстон Дж.* Финансовый менеджмент. СПб.: Питер, 2013. 592 с.
5. *Робертсон Дж.* Аудит / пер. с англ. Москва: Контакт, 1993. 495 с.
6. *Селос Б.* Институт Генерального аудитора Норвегии: его место в государственной структуре // EUROSАI. 1996. № 3. С. 25.
7. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.

8. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. Ст. 389.
9. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / за ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юрид. думка, 2010. С. 238.
10. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. К. : Знання-Прес, 2003. 343 с
11. Ромасько В. О. Правове забезпечення державного контролю в сфері будівництва // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2009. Вип. 45. С. 159–166.
12. Гаруст Ю. В. Правове забезпечення контрольної діяльності органів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2007. 184 с.
13. Бахрак Д. Н. Административное право : учеб. для вузов. Москва: НОРМА, 2000. 640 с.
14. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. 2-е изд., испр. и доп. Москва: Зерцало, 1998. 672 с.
15. Беляев В. П. Сущность контроля и надзора, их сходство и различия // Государство и право. 2006. № 7. С. 31–42.
16. Лученко Д. В. Місце контролю в системі адміністративно-правових форм діяльності // Проблеми законності. 2006. Вип. 82. С. 97–103.
17. Полінець О. П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2003. 20 с.
18. Музичук О. М. Поняття та особливості контролю і державного управління // Наше право. 2011. № 2, ч. 1. С. 460Ц51.
19. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 412 с.
20. Маслова Я. І. Співвідношення понять “нагляд” і “контроль” у державному управлінні України // Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 62. С. 70–77.
21. Пухгал О. Г. Громадський контроль як важливий чинник демократизації та ефективності державного управління // Інвестиції: практика та досвід. 2010. № 14. С. 56–58.

Sierov S. L. Theoretical and methodological base for improvement of legal support of state control.

In scientific literature, the concept of “control” is considered in a broad and narrow aspect. In the first case — as a set of political, economic and ideological processes and methods, which must ensure the stability of society and the state system, the observance of social order, the impact on mass and individual consciousness, that is, social control. In the second one — as a check of controlled objects.

Control in public administration — carried out by all state authorities and their officials (official) activities to verify compliance with the law and discipline in the state, whose subjects may interfere with the economic activities of the controlled entity. It is substantiated that such supervision and control more effectively achieve their goal, the more clearly and effectively these functions are performed, and they are more perfect, transparent and understandable for all. It is concluded that the content of state control over economic activity includes, firstly, observation of the compliance of economic entities with the desired state of quality, safety of products, services rendered and their production. This (desired) state is determined in the relevant laws, regulations and standards, norms, etc.

Within the framework of the theory of systems, a powerful scientific toolkit has been developed that can be used effectively enough both in determining the technology of normative production and control technology, which will significantly improve the quality of legal decisions and control itself. Such toolkit should include system methodology, system analysis. The system of system analysis is an extremely potentially powerful means of detecting and solving real (non-fictitious) problems. One should not only distinguish the concept of supervision and control, but, and, at the same time, systematically see the sequence and connection of these processes. Supervision is observation, monitoring (comparison of the actual state of economic activity with normative, planned, normalized), detecting deviations, and control is a function consisting in processing the data obtained as a result of supervision and identifying the reasons for the deviation of the actual state from the normative (desirable). In theory, such a filling of the concept of control is based on the managerial nature of these processes. It is advisable to distinguish between the concept of supervision and control in the field of economic activity.

The theory of administrative proceedings, in particular, rule-making proceedings, continues to dominate the recommendations of the so-called descriptive nature. Within the framework of the theory of systems, a powerful scientific toolkit has been developed that can be used effectively enough both in determining the technology of normative production and control technology, which will significantly improve the quality of legal decisions and control itself.

<https://doi.org/10.32689/2522-4603-2019-01/57-43-49>

Надійшла 20 травня 2019 р.