

## **ПОНЯТТЯ ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СУЧАСНІЙ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВІЙ ТЕОРІЇ**

Наукові праці МАУП, 2011, вип. 1(28), с. 49–53

*У сучасній державно-правовій науці існують різні підходи до визначення поняття державного контролю господарської діяльності, а також його основних форм.*

Проблеми державного контролю як специфічної правової форми діяльності органів державної влади у процесі регулювання суспільних відносин (у тому числі і господарської сфери) належать до групи найважливіших проблем цілого ряду державно-правових дисциплін, які досліджують державний контроль чи то з позицій юриспруденції, чи державного управління і менеджменту, чи соціальних наук. Дійсно, значущість наукового державно-правового аналізу поняття та форм державного контролю впливає бодай з того, що поза функціонуванням цієї підсистеми державного управління унеможливується реалізація цілого ряду базових функцій держави. Причому з огляду на те, що сам державний контроль є складним і багатовимірним явищем, ми маємо всі підстави виокремити таку його форму (відповідно до критерію об'єкта даного контролю), як державний контроль у сфері господарської діяльності.

Актуальність дослідження поняття та форм державного контролю у сфері господарської діяльності зумовлюється кількома причинами, серед яких доцільно відмітити найважливіші. По-перше, у загальнотеоретичному аспекті у сучасній державно-правовій науці співіснують кілька відмінних теоретико-методологічних підходів не лише щодо виокремлення тих чи інших форм державного контролю господарської діяльності, а й щодо визначення самого цього поняття. Очевидно, що залежно від того, як саме тлумачитиметься поняття державного контролю господарської діяльності напряму залежить і те, які саме форми цієї діяльності ми можемо і повинні виділяти у процесі контрольної діяльності уповноважених органів державної влади, їх посадових і службових осіб.

У цьому плані експлікація змісту поняття державного контролю господарської діяльності є актуальним і важливим завданням сучасної державно-правової науки. По-друге, необхідно наголосити на тому, що розвиток сучасного законодавства в галузі регулювання контрольної діяльності органів державної влади неможливий поза чітким розумінням змісту й специфіки тих форм державного контролю, які власне і повинні встановлюватись і забезпечуватись на законодавчому рівні. З цього погляду державно-правова наука має стати надійною основою для триваючих в Україні правотворчих процесів. Це положення всебічно аргументує В. Тацій [1]. Повністю консолідуючись з позицією цього визнаного вітчизняного дослідника слід відмітити, що його аргументи мають значущість не лише стосовно юридичної науки в цілому, але й щодо окремих напрямів юридичних досліджень, які пов'язані з галузевою правотворчістю. По-третє, не можна обійти увагою те, що загальна систематизація форм державного контролю господарської діяльності передбачає наявність чіткої концептуальної основи, яка б дала можливість виокремити спільні і специфічні властивості для певних форм державного контролю господарської діяльності. У цьому сенсі гранично важливим і актуальним у науковому плані видається вивчення критеріїв класифікації форм державного контролю в означеній сфері, які, у свою чергу, дають змогу представити процес взаємодії окремих форм державного контролю як цілісну систему, що забезпечує реалізацію суспільно значущих завдань, сприяє належному функціонуванню держави і підтримує режим законності в державі і суспільстві.

Отже, ставлячи на меті аналіз поняття та форм державного контролю господарської діяльності у сучасній державно-правовій науці, ми повинні вирішити такі завдання: а) охарактеризувати основні теоретико-методологічні підходи до визначення поняття державного контролю господарської діяльності; б) встановити та проаналізувати зміст форм державного контролю господарської діяльності; в) висвітлити законодавчі основи контрольної діяльності органів державної влади у сфері господарських відносин.

Для висвітлення окресленої вище проблематики, необхідно зробити кілька зауважень загального методологічного характеру. Аби висвітлити форми державного контролю господарської діяльності, необхідно насамперед зафіксувати, який саме сенс вкладається в це поняття. Наразі, незважаючи на наявність доволі широкого спектру наукових державно-правових дефініцій поняття державного контролю, можна вказати на певне усталене теоретичне сприйняття цієї діяльності як сукупності 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, сфері економічної безпеки та реалізації конституційного права на підприємництво. Фактично наведена дефініція спирається на експлікацію змісту поняття “контрольної функції держави”, що має універсальний характер і несе в собі як позитиви, так і породжує конкретні запитання. З цим пов’язане наступне методологічне уточнення, яке має бути зроблено.

Річ у тім, що функціональне призначення державного контролю та особлива правова форма, у якій він реалізується, дають можливість виокремити так звані “широке” та “вузьке” розуміння поняття “державний контроль господарської діяльності”. У даному випадку цілком виправдано провести теоретичну паралель з аналізом поняття “державне управління”, яке всебічно досліджує А. Волощук [2]. Дійсно, критерієм розмежування таких підходів може бути як сутність діяльності, так і об’єкт контролю. У широкому розумінні державний контроль господарської діяльності постає як функція державного управ-

ління, 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 до чого перелік форм та методів діяльності цих контролюючих структур є достатньо широким. На відміну від цього, у вузькому розумінні державний контроль господарської діяльності розвивається як самостійна процесуальна форма діяльності органів державної виконавчої влади, яка відзначається однорідністю процедур здійснення, типовою структурою, є самостійним провадженням у структурі адміністративного процесу України. У цьому сенсі, досліджуючи питання контролю, сучасні вітчизняні і зарубіжні вчені характеризують контроль як з позицій правової форми в цілому, так і процесуальної форми здійснення.

Усталене у державно-правовій науці вжиття поняття “форма” передбачає, що воно, з одного боку, зовнішньо відображає внутрішній зміст того чи іншого явища, а з другого боку — є нормативно визначеною і закріпленою на законодавчому рівні. З огляду на це, під правовою формою державного контролю часто розуміють спосіб об’єднання відповідних органів та установ з метою здійснення державного контролю у тій чи іншій сфері. Утім, насправді, такий підхід видається доволі суперечливим, адже він породжує більше питань, ніж їх вирішує. Так, наведене визначення скоріше надає загальний опис взаємодії, ніж контролю, що істотно ускладнює можливість встановлення між формою контролю та змістом контрольної діяльності особливостей зовнішньої форми відтворення. У цьому сенсі, на наше переконання, слід радше підтримати положення про те, що правова форма контролю є передбаченою нормами права та віднесеною законом до компетенції суб’єктів державного контролю цілісною сукупністю пов’язаних підставою та поставленою метою заходів, спрямованих на одержання, збирання, перевірку, аналіз, оцінювання, 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. Такий підхід дає можливість виокремити матеріальну правову форму контролю (вона являє собою сукупність передбачених правовими нормами повноважень суб’єкта контролю

та/або обов'язків підконтрольних суб'єктів, які дають змогу реалізувати контрольну функцію) та процесуальну правову форму (маються на увазі підстави та порядок здійснення контрольних заходів, тобто контрольне провадження). Виходячи з цієї теоретичної настанови Ю. Битяк та В. Зуй до форм контролю відносять ревізію і перевірку [3]. Щоправда деякі дослідники, крім зазначених форм, виокремлюють ще й інспектування, обстеження, нагляд, спостереження, огляд, рейди, які відрізняються між собою засобами державного чи громадського впливу на підконтрольні органи, а також на осіб, що не дотримуються державної і суспільної дисципліни [4]. Також до форм контролю часто відносять витребування звітів, аналіз інформаційних матеріалів, звітів, повідомлень, застережень, а також аудит, експертизи, координацію діяльності підконтрольних, розгляд скарг, заяв [5].

Практично усі ці форми державного контролю можемо знайти і шляхом формально-логічного аналізу чинного законодавства України. Зокрема, у ньому 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 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” зазначає також і про державний фінансовий аудит та інспектування у формі ревізії (планової та позапланової).

Таким чином, завдяки аналізу наявних у сучасній державно-правовій науці підходів до визначення форм державного контролю господарської діяльності можна дійти таких висновків. По-перше, недостатньо аргументованою залишається позиція деяких дослідників, які серед форм контролю виокремлюють попередній, поточний та наступний контроль; зовнішній і внутрішній, загальний та спеціальний, санітарний; фінансовий; господарський тощо. 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 наведе-

них 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. Свого часу на цю проблему чітко вказував Л. Коваль [6]. На нашу думку, його аргументи не втратили своєї значущості і до сьогодні. 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 спричиняє появу вельми широкого спектру форм контролю, у зв'язку з чим нині часто зазначають, що моніторинг, який на практиці дедалі ширше застосовується, є лише різновидом контролю, а не його самостійною формою [7]. Застосування моніторингу пов'язують із відстеженням ситуації чи процесу у сфері управлінської діяльності, впливу прийнятих управлінських рішень, правових актів на суспільні відносини. Так само видається недоречним асоціювання державного контролю й аудиту, оскільки останній, відповідно до положень Закону України “Про аудиторську діяльність”, 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, не систематично і не планово, здійснюється недержавними структурами та не передбачає примусу. Так само не можна асоціювати державний контроль і з обліком, який також є надто широким поняттям і використовується у різних сферах, адже облік як такий — це здійснюваний під час управлінської діяльності процес збирання 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.

Водночас у сучасних державно-правових дослідженнях щодо співвідношення контролю та нагляду можна виокремити кілька ключових положень і напрямів: а) контроль тлумачиться як родове поняття, а нагляд — як похідне [8];

б) 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; в) обґрунтовується положення про наявність нерозривного взаємозв'язку контролю та нагляду. Таким чином, робиться висновок про те, що контроль містить у собі нагляд за законністю і доцільністю діяльності, а також її оцінку з правових, наукових, соціально-політичних, організаційно-технічних позицій. 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 втручанню в оперативну діяльність суб'єктів влади, які не відповідають за її наслідки [9]. Водночас, на підставі зазначеного робиться дещо інший висновок, коли сутність державного контролю вбачається у здійсненні обліку і перевірки того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції. Натомість нагляд тлумачиться як здійснення спеціально уповноваженими органами цільового спостереження за станом законності, фіксації його порушень і вжиття заходів щодо притягнення порушників до відповідальності [10]. Підтримуючи позицію В. Авер'янова 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 державний контроль. Про нагляд у зазначеній сфері доцільно говорити лише відносно діяльності прокуратури.

Наразі у чинному законодавстві контрольні дії таких контролюючих органів, як санітарно-епідеміологічні служби, пожежні інспекції характеризуються поняттям “нагляд”. 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 інших нормативно-правових актів.

Аналіз безпосередніх форм і методів проведення державного санітарного, пожежного та інших зазначених видів нагляду (як вони іменуються у чинному законодавстві) дає можливість стверджувати, що мова йде саме про контроль, тоді як поняття “нагляд” вживається лише як синонім. Намагання їх розвести у теоретичному аспекті, на нашу думку, пов'язане з тим, що зміст терміну “контроль” підкреслює управлінську природу діяльності (незалежно від предмета спрямованості), тоді як поняття “нагляд” несе переважно юридичне навантаження через пов'язаність його насамперед із діяльністю такого державного незалежного органу, як прокуратура. Утім, цілком очевидно, що паралельне вживання понять “контроль” і “нагляд” у чинному законодавстві є не лише недостатньо аргументованим, а й небезпечним.

Головною причиною подібної невизначеності щодо співвідношення понять державного контролю і нагляду є, на наше переконання, 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 виокремлюються як у законодавстві, так і в наукових дослідженнях, іноді отримують свою назву за назвою методу, покладеного в їх основу; але це не дає їх зовнішньому вираженню самостійності. У такій ситуації доцільно виокремлювати правові засоби досягнення цілей контрольної діяльності. Такі засоби можна поділити на: спеціалізовані, спеціальні і комплексні [11].

Отже, підбиваючи підсумки проведеного дослідження, можемо стверджувати, що формою державного контролю у сфері господарської діяльності слід назвати зовнішній вияв юридично значущих процедур контрольної діяльності. Основними формами державного контролю у сфері господарської діяльності є правові форми, враховуючи юридичну значущість тих дій, зовнішній вияв яких характеризує певна форма, що проявляється у правових наслідках їх здійснення. До таких форм можна віднести ревізії та перевірки. 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 виокремлюються як у законодавстві, так і в наукових дослідженнях, іноді отримують

ють свою назву за назвою методу, покладеного в їх основу, але це не дає їх зовнішньому вираженню самостійності. Разом із тим, найчастіше у рамках здійснення контролю у сфері господарської діяльності застосовуються перевірки, різновидами яких є планові та позапланові перевірки.



## Література

1. Тацій В. Я. Методологічні проблеми правової науки на сучасному етапі державотворення // Правова держава: Щорічник наук. праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 2005. — Вип. 16. — С. 10–18.

2. Волощук А. М. Концептуальні підходи до визначення змісту поняття державного управління // Держава і право: Зб. наук. праць. Юрид. і політ. науки. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — Вип. 17. — С. 185–193.

3. Адміністративне право України: Підручник. / За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — С. 206.

4. Шорина Е. В. Контроль и проверка исполнения — важные средства укрепления государственной дисциплины. — М.: Знание, 1978. — С. 15.

5. Залюбовська І. К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні. — О.: Юрид. л-ра, 2003. — С. 13.

6. Коваль Л. В. Адміністративне право: Курс лекцій. — К.: Вентурі, 1996. — С. 26.

7. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К: Вид. Дім "Ін-Юре", 2002. — С. 433.

8. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — С. 346.

9. Бахрах Д. Н. Административное право России: Учеб. для вузов. — М.: НОРМА, 2002. — С. 40.

10. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — С. 524.

11. Административное право: Учебник. / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. — М.: Юристъ, 2002. — С. 285.

*Завдяки критичному аналізу і зіставленню окремих методологічних способів інтерпретації значення систематизації форм державного контролю господарської діяльності можна схарактеризувати їх роль для побудови ефективної системи державного управління.*

*Критический анализ и сопоставление отдельных методологических способов интерпретации значения систематизации форм государственного контроля хозяйственной деятельности позволяет охарактеризовать их роль для построения эффективной системы государственного управления.*

*Critical analysis and comparison of some methodological ways of interpretation the value of systematization of forms of state control of economic activity can characterize their role in building effective governance.*

Надійшла 26 січня 2011 р.