

Дерев'янку Б.В. Про удосконалення здійснення державного контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів господарювання / Б.В. Дерев'янку // Юридичний науковий електронний журнал.— 2015. — № 4. — С. 99—102. — Режим доступу : http://www.lsej.org.ua/4_2015/26.pdf.

УДК 346.11

ПРО УДОСКОНАЛЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Дерев'янку Богдан Володимирович,

професор кафедри цивільно-правових дисциплін та банківського права Державного ВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ», доктор юридичних наук, доцент

Дерев'янку Б.В. Про удосконалення здійснення державного контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів господарювання

Статтю присвячено аналізу поняття державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, його принципів та особливостей здійснення. У роботі вказано, що велика кількість сфер і галузей економіки, велика кількість державних органів спричиняють дублювання їх компетенції. Зроблено пропозицію щодо проведення неофіційної з поступовим переходом до офіційної інкорпорації норм та актів, що визначають види державних органів, їх принципи і сферу діяльності та компетенцію по відношенню до суб'єктів господарювання при проведенні контролю (нагляду) за їх діяльністю.

Ключові слова: державний нагляд (контроль), суб'єкти господарювання, принципи, господарська діяльність, Господарський кодекс України, господарське законодавство, інкорпорація, компетенція.

Дерев'янку Б.В. О совершенствовании осуществления государственного контроля и надзора за деятельностью субъектов хозяйствования

Статья посвящена анализу понятия государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности, его принципов и особенностей проведения. В работе указано, что большое количество сфер и отраслей экономики, большое количество государственных органов приводят к дублированию их компетенции. Сделано предложение о необходимости проведения неофициальной с постепенным переходом к официальной инкорпорации норм и актов, которыми определяются виды государственных органов, их принципы и сфера деятельности, компетенцию по отношению к субъектам хозяйствования при проведении контроля (надзора) за их деятельностью.

Ключевые слова: государственный надзор (контроль), субъекты хозяйствования, принципы, хозяйственная деятельность, Хозяйственный кодекс Украины, хозяйственное законодательство, инкорпорация, компетенция.

Derevyanko B.V. On the improvement of the state control and supervision by activity of economic entities

The economy of the modern state can not progress chaotically. The market economy is fierce and impersonal, and therefore is objective. So think, that the effect of market economic laws exclusively for the benefit of all states and entities is a mistake. Because of these reasons the state has pre predict certain changes in the global, regional and own economy and develop norms of economic legislation to protect their own interests and the interests of its economic entities.

In the special economic legislation defines the concept of state supervision (control) by economic activity. In the Commercial Code of Ukraine named sectors and spheres of economy, which is carried out such supervision (control). There and in the special Law of Ukraine named general principles governing public authorities during the state supervision (control) by economic activity. The state provides significant guarantees to economic entities. However, a large number of industries and areas of production, state regulatory agencies, their functions, rights and duties enable control (supervision) over the activities economic entities in several state agencies and/or their officials at the same time.

The foregoing is a minimum cause of discomfort in the activity of economic entities, whose activity control. Therefore it is logical proposals for systematizing rules and regulations of state supervision (control) by economic activity by incorporation. In the first phase of this systematization incorporation may be informal nature. After incorporation can be translated into the category of official, when based on the incorporation of informal by governmental bodies will be made of laws or something like Code.

Key words: state supervision (control), economic entities, principles, economic activity, the Commercial Code of Ukraine, economic legislation, incorporation, competence.

Питання щодо участі держави у господарській діяльності галузей промисловості, сфер виробництва, окремих суб'єктів господарювання, що діють у цих галузях та сферах, завжди ставилося вченими і практиками, економістами та юристами. Відповіді на нього були дуже різними. Особливо це можна спостерігати у часовому вимірі. Якщо двісті і більше років тому роль держави в регулюванні економіки та діяльності окремих її інститутів не вважалася важливою, то сьогодні переважна більшість дослідників пропонує її і без того надзвичайно важливу роль безмежно підсилувати.

У практиці діяльності окремих суб'єктів господарювання найчастіше добрим словом державне регулювання і державний контроль згадуються лише коли таким суб'єктам потрібна державна допомога або захист від порушників. Якщо господарській діяльності певного суб'єкта господарювання ніщо не загрожує, то він волів би не згадувати про саму можливість застосування до нього явища під назвою «державний контроль». Але сьогодні ніхто не може гарантувати суб'єкту господарювання безпеку від різного роду злочинців та «рейдерів».

Пошуку відповіді на питання про участь держави в економіці приділяла увагу достатня кількість українських вчених з різних галузей науки. Серед юристів-господарників фундаментальні дослідження проводилися В.К. Макутовим, Г.Л. Знаменським, В.С. Щербиною, В.А. Устименком, О.М. Вінник, С.М. Грудницькою, О.П. Віхровим, В.В. Задихайлом та іншими. Їх точки зору в цілому співпадають. Проте, на жаль, до них не завжди прислухається законодавець, чиновники і практики.

Через значну кількість різноманітних державних органів, що можуть здійснювати контроль і

Деревянко Б.В. Про удосконалення здійснення державного контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів господарювання / Б.В. Деревянко // Юридичний науковий електронний журнал.— 2015. — № 4. — С. 99—102. — Режим доступу : http://www.lsej.org.ua/4_2015/26.pdf.

нагляд у сфері господарської діяльності, мають різні повноваження та різний обсяг компетенції, суб'єкти господарювання мають технічні складнощі із організацією своєї щоденної роботи та підготовкою до можливих перевірок.

Виходячи із викладеного вище, метою статті є: через аналіз поняття, принципів, особливостей здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності зробити пропозиції щодо спрощення суб'єктам господарювання проходження процедур нагляду (контролю) своєї діяльності з боку державних органів. Новизна роботи полягає у пропозиції проведення неофіційної з поступовим переходом до офіційної інкорпорації норм та актів, що визначають види державних органів, їх принципи і сферу діяльності та компетенцію по відношенню до суб'єктів господарювання при проведенні контролю (нагляду) за їх діяльністю.

Отже, в основному провідними вченими з галузі господарського права послідовно відстоюється точка зору, згідно із якою держава має брати найактивнішу участь в усіх процесах, що відбуваються в економіці. Така точка зору суперечить точці зору прихильників ринкового фундаменталізму, що була популярна на початку 1990-х років, у першу чергу, у середовищі окремих економістів та представників шкіл цивільного права, згідно із якою ринкова економіка може існувати окремо від держави, яка зовсім не повинна втручатися в економічні процеси. Сьогодні хибність останньої точки зору є зрозумілою. Питання виникають стосовно самої форми участі держави в економіці. Одними із основних є здійснення державою контролю та нагляду за господарською діяльністю. Спочатку державою встановлюються «правила гри» для усіх суб'єктів господарювання, що працюють у різних галузях виробництва і сферах економіки, а пізніше контролюється їх виконання.

Економіка сучасної держави не може розвиватися спонтанно та хаотично. Ринок на основі об'єктивних економічних законів висуває державі жорсткі вимоги та утворює їй значну кількість проблем. Ринкова економіка є жорсткою та знеособленою, через що і є об'єктивною. Тому є помилкою вважати дію ринкових економічних законів виключно на благо усіх держав та суб'єктів господарювання. І саме через такі причини держава має заздалегідь прогнозувати ті чи інші зміни в світовій, регіональній та власній економіці і розробляти нормативні акти господарського законодавства, спрямовані на захист власних інтересів та інтересів своїх суб'єктів господарювання.

Держава реалізує власну економічну політику, спрямовану на захист стратегічних інтересів, що часто не співпадають або ідуть у розріз із інтересами сусідніх держав. Економічна політика держави реалізується різними компетентними органами та посадовими особами через прийняття та забезпечення виконання законів та підзаконних актів. І саме забезпечення виконання у багатьох випадках досягається через застосування державного контролю та нагляду за господарською діяльністю.

Єдність поглядів провідних вчених-господарників на роль держави в економіці зумовила розробку і прийняття значної кількості господарських законів, а також норм у Господарському кодексі України (ГК України). Серед останніх важливою у частині забезпечення виконання нормативних актів і реалізації державної економічної політики значної уваги потребують положення статті 19 «Державний контроль та нагляд за господарською діяльністю».

Самого визначення державного контролю, рівно як і державного нагляду, у нормах ГК України не наведено. Проте частиною 3 статті 19 визначено сфери, в яких держава здійснює контроль та нагляд. Цікавим також є застосування термінів «контроль» та «нагляд» як синонімів без визначення їх особливостей та відмінностей між собою. У навчальній літературі контроль зазвичай розуміють як встановлення компетентними органами ступеня відповідальності фактичних напрямків і результатів діяльності суб'єктів господарського життя встановленим державою правилам, а також виявлення порушень в діяльності цих суб'єктів, застосування санкцій та ін. [1, с. 135], або повніше: як встановлення компетентними органами ступеня відповідальності фактичних напрямків і результатів діяльності суб'єктів господарського життя встановленим державою правилам, нормам і нормативам, а також виявлення порушень у діяльності цих суб'єктів, вжиття заходів щодо їх усунення, в т.ч. застосування господарсько-правових санкцій [2, с. 21]. А отже визначити (встановити) рівень відповідності результатів діяльності окремого суб'єкта господарювання у певній галузі економіки державним стандартам (нормативам) повинні державні органи, громадські організації а в окремих випадках і недержавні організації чи суб'єкти господарювання на основі виданого державою дозволу (ліцензії) на це. Питання стосовно останніх є дискусійним, проте потребує окремого дослідження. Нам же слід на підтвердження попередніх визначень державного контролю у сфері господарювання взагалі навести приклад у сфері здійснення інноваційної діяльності, в якій держава здійснює контроль за інноваційною діяльністю суб'єктів господарювання та інших учасників господарських відносин, її відповідністю вимогам законодавства і державним інноваційним програмам. Законом можуть бути передбачені галузі або об'єкти інноваційної діяльності, в яких обмежується чи забороняється використання іноземних інвестицій. Тобто держава контролює виконання інноваційних завдань

Деревянко Б.В. Про удосконалення здійснення державного контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів господарювання / Б.В. Деревянко // Юридичний науковий електронний журнал.— 2015. — № 4. — С. 99—102. — Режим доступу : http://www.lsej.org.ua/4_2015/26.pdf.

вітчизняними та іноземними суб'єктами господарювання. Особливо це стосується випадків, коли розробка інноваційних проектів чи випуск інноваційних продуктів здійснюється за державні кошти. Державний контроль у сфері інноваційної діяльності здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері інноваційної діяльності, Верховною Радою Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування у межах їх повноважень [3, с. 57-58].

Визначення державного нагляду (контролю) дається у нормах спеціального НПА – у статті 1 Закону України «Про основні принципи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», де вказується, що державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, 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 [4].

Державний контроль є невід'ємним атрибутом ринкової економіки. Саме завдяки йому запобігаються порушення і свавілля в економіці. Але і самі контролюючі органи та посадові особи не повинні допускати порушень і зловживань своїми повноваженнями. Якщо по відношенню до суб'єктів господарювання діє принцип «дозволено усе, що не заборонено законом», то по відношенню до державних контролерів застосовується принцип «дозволено лише те, що прямо дозволено законом», який підтверджує у них наявність виключної компетенції. Сказане підтверджує узгодження пункту 4 статті 19 «Державний контроль та нагляд за господарською діяльністю» із одним із загальних принципів господарювання, названих у статті 6 ГК України «Загальні принципи господарювання» – заборона незаконного втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у господарські відносини. Тобто, спеціальним законодавством визначається обсяг компетенції професійних спеціалізованих державних органів та їх посадових осіб, що можуть здійснювати контроль діяльності суб'єктів господарювання. Це є однією із державних гарантій дотримання державними органами та їх посадовими особами прав та законних інтересів суб'єктів господарювання під час перевірок їх діяльності. Для посилення цієї гарантії законодавець пунктом 5 статті 19 ГК України підтвердив кореспонденцію із названим вище загальним принципом господарювання. Законодавець вказав, що *незаконне* втручання та перешкоджання господарській діяльності суб'єктів господарювання з боку органів державної влади, їх посадових осіб при здійсненні ними державного контролю та нагляду забороняються [5] (виділення наше – Б.Д.). Акцент було зроблено на незаконному втручанні, на противагу якому законне втручання і перешкоджання господарській діяльності суб'єктів господарювання під час здійснення державного контролю повинно підтримуватися і вітатися державою і громадськістю.

Виконуючи свої завдання і функції щодо контролю і нагляду за діяльністю суб'єктів господарювання, органи державної влади і їх посадові особи зобов'язані діяти виключно в межах повноважень, визначених законодавством. Перевищення цих повноважень або порушення інших встановлених законом вимог зі здійснення контролю і нагляду у сфері господарювання вважається незаконним втручанням або перешкоджанням господарській діяльності, і тягне відповідальність в залежності від суб'єкта, виду і ступеня суспільної небезпеки вчиненого порушення [6, с. 69].

Діяльність державних органів зі здійснення контролю за суб'єктами господарювання повинна спиратися на міжгалузеві конституційні та спеціальні принципи, серед яких названа стаття ГК України називає принципи неупередженості, об'єктивності й оперативності, дотримання вимог законодавства, поваги до прав і законних інтересів суб'єктів господарювання [5]. Названі принципи були доповнені більш спеціальними у нормі статті 3 Закону України «Про основні принципи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Згідно із цією статтею державний нагляд (контроль) здійснюється за принципами: пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності; підконтрольності і підзвітності органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади; рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; гарантування прав суб'єкту господарювання; об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю), неприпустимості проведення перевірок суб'єктів господарювання за анонімними та іншими необґрунтованими заявами, а також невідворотності відповідальності осіб за подання таких заяв; здійснення державного нагляду (контролю) лише за наявності підстав та в порядку, визначених законом; відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю); неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та неприпустимості здійснення заходів державного нагляду

Дерев'янку Б.В. Про удосконалення здійснення державного контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів господарювання / Б.В. Дерев'янку // Юридичний науковий електронний журнал.— 2015. — № 4. — С. 99—102. — Режим доступу : http://www.lsej.org.ua/4_2015/26.pdf.

(контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання; невтручання органу державного нагляду (контролю) у статутну діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону; відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства; дотримання умов міжнародних договорів України; незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян; наявності одного органу державного нагляду (контролю) у складі центрального органу виконавчої влади [4]. Значна кількість принципів свідчить про намагання держави захистити суб'єктів, діяльність яких перевіряється. Проте багатогранність, складність та публічність діяльності суб'єктів господарювання призводять до того, що суб'єкту господарювання складно орієнтуватися на те які саме державні органи, в якому обсязі, яку частину діяльності і коли будуть контролювати. Так само можуть «переплітатися» функції різних державних органів, а часто одні державні органи контролюють діяльність інших. Так, на прикладі банківської сфери можна зазначити, що НБУ окрім здійснення нормативного регулювання, кредитування тощо створює, координує електронні платіжні засоби, платіжні системи, бере участь у підготовці кадрів для банківської системи, надає рекомендації щодо діяльності банків тощо; на основі законів та власних нормативних актів безпосередньо управляє діяльністю банків, а саме: здійснює державну реєстрацію банків, видає ліцензії, надає дозволи, контролює дотримання банківського законодавства та економічних нормативів, відкликає банківську ліцензію та ін. [7, с. 72-73], тобто виступає контролюючим державним органом по відношенню до комерційних банків як суб'єктів господарювання, діяльність яких контролює, а отже – є суб'єктом державного контролю. Водночас, діяльність НБУ підлягає загальнодержавному фінансовому контролю з боку Президента і Верховної Ради України, і серед іншого двічі на рік надає Президенту та Верховній Раді України інформацію про стан грошово-кредитного ринку в державі. Також державний контроль за діяльністю НБУ здійснюють Рахункова палата та Головне контрольно-ревізійне управління України, які мають право перевіряти виконання кошторису, Державна податкова адміністрація, яка перевіряє дотримання податкового законодавства [8, с. 303]. Тобто НБУ у цьому випадку виступає об'єктом державного контролю (нагляду).

Отже, держава прямо втручається у ринкову економіку, що є позитивом. Нею у ГК України визначено сфери та галузі виробництва, в яких здійснюється державний нагляд (контроль) за господарською діяльністю, а також визначено принципи, спрямовані на захист суб'єктів, діяльність яких контролюється. Проте велика кількість галузей та сфер виробництва, державних контролюючих органів, їх функцій, прав та обов'язків уможливають здійснення контролю (нагляду) за діяльністю суб'єктів господарювання кількома державними органами та/або їх посадовими особами одночасно. Це як мінімум викликає незручності у роботі суб'єктів господарювання, діяльність яких контролюють. Тому логічною виглядає пропозиція щодо проведення систематизації норм і нормативних актів про державний нагляд (контроль) за господарською діяльністю шляхом інкорпорації. На першому етапі такої систематизації інкорпорація може носити характер неофіційної. Група юристів - господарників, адміністративістів, цивілістів можуть згрупувати норми із розрізаних актів, що регулюють здійснення нагляду (контролю) за господарською діяльністю, визначають види і компетенцію різних державних органів, принципи їх діяльності, в єдиний великий збірник, який необхідно поширити серед суб'єктів господарювання. Пізніше інкорпорація може бути переведена у розряд офіційної, коли на основі першої державними органами буде прийнято зведення законів або щось подібне до кодексу. А найближчі дослідження правового регулювання здійснення контролю та нагляду у сфері господарювання мають спрямовуватися на визначення норм різних актів України, що будуть інкорпоровані.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Шелухін М. Л. Господарське право : навчальний посібник у схемах і таблицях. — К.: ЦНЛ, 2006. — 616 с.
2. Вінник О.М. Господарське право: Курс лекцій. — К.: Атіка, 2004. — 624 с.
3. Дерев'янку Б.В. Правове регулювання інвестиційної та інноваційної діяльності : навч. посібник / Б.В. Дерев'янку ; МВС України, Донецький юридичний інститут. — Донецьк : Видавничий дім «Кальміус», 2012. — 204 с.
4. Про основні принципи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 року № 877—V / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 29. — Ст. 389.
5. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 436—IV / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18—22. — Ст. 144.
6. Хозяйственный кодекс Украины : Научно-практический комментарий / Под общ. ред. А.Г. Бобковой. — Харьков: Издатель ФЛ-П Вапнярчук НН. 2008. — 1296 с.
7. Плотнікова М. В. Підходи до визначення поняття державне регулювання діяльності банків в Україні / Плотнікова М.В. // Правовий вісник УАБС. — 2011. — № 1(4). — С. 71—74.
8. Плотнікова М.В. Фінансовий контроль за діяльністю Національного банку України / М. В. Плотнікова // Права людини в умовах сучасного державотворення: теоретичні і практичні аспекти : зб. тез доп. IV Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих вчених (11-12 грудня 2009 року) / Державний вищий навчальний заклад "Українська академія банківської справи Національного банку України". — Суми, 2009. — С. 303—305.