



Михайло Ісаков,
кандидат юридичних наук,
президент консультативної
юридичної фірми «Глобус»,
голова Харківської міської
колегії адвокатів

УДК 334.7

До визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів державного контролю у сфері підприємницької діяльності

Визначення правового статусу суб'єктів права має важливе значення для з'ясування їхніх правових можливостей, установлених правом меж дозволеної поведінки. До того ж дослідження правового статусу дозволяє удосконалювати законодавство, яке його регулює, оскільки завдання законодавця та юридичної науки в цілому полягає у тому, аби знайти оптимальний варіант правових норм, за допомоги яких можна було б ефективно впливати на суспільні відносини.

Для визначення адміністративно-правового статусу контрольних державних органів необхідно, в першу чергу, визначити зміст категорії «правовий статус». Загалом, термін «статус» у перекладі з латинської означає становище, стан кого-небудь або чого-небудь. У теорії права правовий статус визначається як юридично закріплене становище суб'єкта в суспіль-

стві, що виражається в системі його прав та обов'язків [1, с. 141].

Необхідно розмежувати поняття «правовий статус» і «правове становище», хоча трапляються й позиції стосовно їхньої тотожності. При цьому правовий статус як система прав та обов'язків визначається як основа правового становища. Деяко по-іншому визначає співвідношення цих понять С. С. Алексєєв, вважаючи, що статус – це стабільне, основне у правовому стані суб'єкта, що охоплює правосуб'єктність у єдності з іншими загальними (конституційними) правами та обов'язками. Конкретні ж права та обов'язки відображають скорше специфіку реального правового стану, пов'язаного з наявністю тих або тих юридичних фактів, ніж основи загального становища особи в цій правовій системі [1, с. 142–143]. Виходячи з позиції вченого правовий статус фактично є статичним правовим станом

абстрактного суб'єкта, що визначається загальними його правами та обов'язками, тоді як правове становище слід розглядати як динамічний комплекс прав та обов'язків конкретного суб'єкта, обумовлених його вступом у ті або ті відносини. Однак тут вадою розмежування, визначеного С. С. Алексєєвим, є те, що мова йде фактично лише про загальний (конституційний) статус, а всі інші галузеві права та обов'язки виявляються за межами статусу.

Стосовно елементів або складових правового статусу нині відсутня єдина позиція серед науковців. Така ситуація сприяє неоднозначному тлумаченню компетенції контрольних органів, ускладнює створення методологічних засад їх взаємодії, робить непереконливими численні класифікації контрольних органів, оскільки незрозуміло, на підставі яких елементів правового статусу ті чи ті державні та недержавні органи віднесено дослідниками до контрольних. Тому визначення елементів правового статусу має принципово важливе значення для характеристики адміністративно-правового статусу. Тим паче слід погодитися з Б. Д. Дамдиновим, що правовий статус у нормативному змісті, будучи складовою частиною системи права, виступає відносно самостійним регулятором суспільних відносин [2, с. 18]. Тобто, за допомоги цієї правової категорії визначаються природа, місце суб'єктів права в системі суспільних відносин, їхні права та обов'язки стосовно інших суб'єктів тощо.

З метою визначення структури адміністративно-правового статусу контрольних органів звернімося до теоретичних розробок учених, які досліджували загальну категорію «правовий статус», а також її елементи стосовно різних суб'єктів права, як у теорії права, так і в галузевих правових науках. Наприклад, у структурі правового статусу особистості центральною ланкою вирізняють права та обов'язки, і доповнюють громадян-

ством, принципами й гарантіями [3, с. 139–143]. Однак, більш обґрунтованою видається позиція Є. А. Лукашевої, що власне правовий статус становлять права та обов'язки, тоді як громадянство і правоздатність належать до передстатусних елементів, а відповідальність і гарантії – до постстатусних [4, с. 233–234]. Хоча віднесення відповідальності та гарантії до постстатусних елементів є дещо спірним. Таке твердження вченої зумовлене її позицією, що ці елементи з'являються вже в ході реалізації статусу. На нашу ж думку, їх уже закладено у структурі статусу як певні обов'язки та права відповідно, і саме тому може бути реалізовано.

Питання правового статусу державного органу в юридичній літературі тривалий час зводилося, в основному, до визначення його компетенції, встановленого законодавством кола прав та обов'язків. Повноваження (права та обов'язки) державного органу – єдиний елемент адміністративно-правового статусу, стосовно якого відсутні дискусії. При цьому повноваження слід визнати центральним елементом адміністративно-правового статусу, про що свідчить, зокрема, і їх нормативне закріплення у ст. 8 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [5].

Слушною є думка В. Б. Авер'янова, який поряд із найстабільнішими характеристиками правового статусу (від керівного суб'єкта, його підлеглість, генеральні цілі, повноваження тощо), вирізняє і «гнучкіші» компоненти статусу, а саме: це окремі завдання, конкретні права та обов'язки, зв'язки з іншими структурними одиницями тощо [6, с. 103]. Водночас Д. М. Бахрах пропонує вирізняти у правовому статусі три головні блоки: а) цільовий; б) структурно-організаційний; в) компетенційний [7, с. 27].

Визначаючи правовий статус державних органів, О. М. Ващук вирізняє

такі його елементи, як політична й державно-правова характеристики органу держави; місце органу в загальнодержавній системі; основи взаємовідносин органів між собою; принципи організації та діяльності державних органів; основи компетенції; види правових актів державних органів [8, с. 320–326]. На думку ж А. А. Белкіна, елементами правового статусу державного органу є: офіційне найменування органу, його атрибути, порядок заснування, структура органу (штатний розклад); мета й завдання органу, його компетенція, правові акти управління; порядок фінансування органу і його характеристика як юридичної особи; підпорядкованість, піднаглядність і відповідальність органу, а також гарантії його діяльності [9, с. 6–12].

Існують й інші підходи до визначення структури правового статусу. Однак, узагальнюючи наведені вище позиції, слід відзначити як неоднорідність елементів, що їх вирізняють як основу правового статусу, так і частково їхню тотожність або пересіченість. Наприклад, незрозуміло, як провести розмежування між державно-правовою характеристикою та місцем органу в загальнодержавній системі. Не зрозумілим узагалі є такий елемент, як «процедура діяльності державного органу». Крім того, відповідальність за невиконання або неналежне виконання обов'язків не може ототожнюватися з самими обов'язками.

З огляду на зазначене видається доцільним запропонувати структуру адміністративно-правового статусу контрольних органів, що матиме такі елементи: 1) мета, завдання та функції (Д. М. Бахрах долучав їх до цільового блоку); 2) організація, структура, місце органу в загальнодержавній системі; 3) компетенція; 4) гарантії діяльності контрольного органу; 5) відповідальність.

Насамперед контрольні державні органи – це, як будь-який орган виконавчої влади, самостійний дер-

жавний орган, тобто є організаційно оформленою часткою державного апарату, спеціально призначеною для здійснення на основі чинного законодавства функцій виконавчої влади, а саме функцій виконавчо-розпорядчого (управлінського) характеру щодо безпосереднього та оперативного керівництва господарським, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом у державі, наділеною його якісними ознаками [10, с. 34]. Серед таких функцій вирізняють:

- створюється в установленому законом порядку спеціально для здійснення управлінських функцій;

- цільовим призначенням її є практична реалізація державної політики у певній галузі чи сфері суспільного життя (зокрема оподаткування), провадження виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності у спосіб безпосереднього й повсякденного керівництва економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною розбудовою в державі;

- свою діяльність у межах наданої компетенції здійснює від імені держави;

- наділення державно-владними повноваженнями, наявність певного обсягу прав та обов'язків у сфері державного управління, тобто володіння відповідною адміністративною правосуб'єктністю;

- наділення для здійснення своїх завдань і функцій правом широкого застосування заходів державного, зокрема адміністративного, фінансового примусу та наявність спеціального апарату примусу;

- це відповідно оформлена державна субстанція, частка державного апарату, що має свою внутрішню структуру і штат;

- специфічна організаційно-структурна відокремленість та оперативна самостійність дій у певних територіальних межах чи галузях;

- цей суб'єкт державної власності утримується коштом державного бюджету;

– має статус юридичної особи, є самостійним учасником адміністративно-правових відносин – участь в адміністративно-правових відносинах для органу виконавчої влади є не тільки можливістю (правом), а й обов'язком [10, с. 34–35].

Що ж до мети діяльності контрольних органів, та її можна розглядати як визначення потреби, яка зумовила створення відповідного органу. При цьому мета є найбільш загальним поняттям, що конкретизується за допомоги завдань і виконуваних функцій. Мета діяльності контрольного органу визначається метою здійснення державного контролю стосовно суб'єктів господарювання загалом, хоча мета діяльності кожного державного органу має свою специфіку. На важливості визначеності та зрозумілості мети діяльності будь-якої організації неодноразово наголошувалось у науковій літературі, зокрема фахівцями з теорії управління Б. З. Мільнером, П. К. Власовим, В. І. Герчиковим. Погоджуємося з А. М. Кулішем, що відсутність законодавчого закріплення мети діяльності державних органів сьогодні сприяє її дозвільному тлумаченню з боку посадовців, створюючи численні колізії правозастосовної практики та знижуючи ефективність їхньої діяльності [11, с. 193].

Ще одним елементом першого блоку адміністративно-правового статусу контрольних органів є завдання відповідного державного органу. Відповідно до існуючого в адміністративному праві підходу, всі завдання, які ставляться перед структурними одиницями державного механізму, можна об'єднати в три групи: 1) виробничі, що конкретизують ту мету, заради якої її створено (випускати продукцію, навчати, лікувати, контролювати й т. д.); 2) економіко-екологічні, закріпні обов'язки дбайливо використовувати природні та інші ресурси, забезпечувати охорону навколишнього середовища й державного майна; 3) соціальні,

що націлюють на турботу про колектив працівників і його членів, створення сприятливих умов для трудової діяльності, організацію культурно-побутового обслуговування, поліпшення матеріального добробуту своїх робітників, службовців та їхніх родин [7, с. 27].

Функції державних органів, зокрема контрольних, визначались у науковій літературі як юридично необхідні види діяльності, як комплекс взаємопов'язаних організаційно-правових впливів органу, кожного структурного підрозділу, що слугує напрямом для досягнення мети, поставленої перед системою управління. Існує також розгляд функцій у широкому значенні як складових частин змісту його діяльності, які відображено в установлених для органу завданнях із забезпечення життєво важливих потреб керованого об'єкта і здійснюються структурними підрозділами (і посадовими особами) органу через реалізацію покладених на них повноважень [12, с. 64]. Отже, функції – це основні взаємопов'язані напрями діяльності, що реалізуються як органом у цілому, так і його структурними підрозділами й посадовими особами для досягнення загальної мети.

Функції в теорії адміністративного права розподіляють на групи, що спрямовані на забезпечення керованих об'єктів: 1) цілеспрямованою інформацією – це прогнозування, планування та ін.; 2) необхідними для нормальної діяльності та розвитку ресурсами – фінансування, матеріально-технічне забезпечення, стимулювання, кадрове забезпечення тощо; 3) впорядкованості, узгодженості в їхній діяльності – керівництво, координація, організація, регулювання, контроль та ін.; 4) зусиллями щодо їх організаційного утворення та подальшого вдосконалення в органічному поєднанні з такими самими заходами відносно самих керівних суб'єктів – організаційне проектування, функціональне моде-

лювання, організаційний розвиток та ін. [13, с. 102]. У практичній управлінській діяльності в контрольних органах щодо суб'єктів господарювання вказані групи функцій є тісно взаємопов'язаними, крім того, в цілому притаманні діяльності кожного з названих вище контрольних органів.

Існують і інші класифікації функцій. Так, наприклад, А. М. Куліш їх переділяє на такі, що: а) відображають найзагальніші потреби й тенденції економічного і соціального розвитку суспільства, які вимагають активного та ефективного забезпечення з боку держави. Це – загальнозначущі або публічні цілі (завдання); б) характеризують вибіркочу спрямованість діяльності апарату на конкретні об'єкти соціально керованого середовища. Це – об'єктні цілі (завдання); в) відображають функціональну спеціалізацію управлінської діяльності. Адже свою ціль (завдання) має кожна функція управління. Тому такі цілі (завдання) правомірно називати функціональними; г) впливають із внутрішньої технології управлінської діяльності та відображають спрямованість зусиль апарату на забезпечення цієї технології, під якою розуміється певний механізм використання методів і процесуальних форм управлінської діяльності. Це – технологічні завдання (цілі) [14, с. 110].

А от Б. Гурне класифікував усі функції на такі види: головні, допоміжні та командні. За основу класифікації вчений бере завдання, що їх виконують відповідні державні органи. До головних функцій він відносить ті, що виконуються на пряме замовлення суспільства (оборона, національна безпека, правосуддя, наука, соціальна опіка тощо). Допоміжними є функції, які існують в результаті внутрішніх потреб управлінської системи (управління персоналом, контроль, господарська діяльність тощо). Командні ж функції пов'язані з окремими видами управлінської діяльності, які безпосе-

редньо пов'язані із застосуванням влади [15, с. 87]. Схожу класифікацію наводить і А. М. Куліш. Однак учений не виокремлює командних функцій, натомість, визначає спеціальні або ж спеціалізовані функції. Отже, класифікація, наведена вченим, виглядає так: а) загальні або основні функції; б) спеціальні або спеціалізовані, які відображають специфіку конкретного суб'єкта управління або керованого об'єкта; в) допоміжні чи обслуговувальні, які обслуговують виконання загальних і спеціальних функцій [14, с. 111]. Досліджуючи в подальшому функції контрольних державних органів, будемо виходити саме з такого підходу до їхньої класифікації.

Що ж до другого вирішеного нами блоку елементів адміністративно-правового статусу державного органу, то він, зокрема, передбачає нормативне регулювання порядку утворення, реорганізації, ліквідації органу, його структуру, підпорядкованість і підконтрольність тощо. Так, зокрема, підпорядкованість (підлеглість), що може мати різні ступені повноти, означає, загалом, певну організаційну залежність органу нижчого рівня від органу вищого рівня. Погоджуємося з А. М. Кулішем, що «повна підпорядкованість передбачає наявність у вищого органу всіх або переважної більшості важелів керуючого впливу, включаючи рішення щодо підлеглого органу: установчих питань; визначення правового статусу; кадрових питань; здійснення контролюючих функцій; отримання звітності; застосування заходів відповідальності» [14, с. 112]. Підпорядкованість може бути також частковою, коли у відносинах між відповідними органами наявні не всі, а лише деякі із зазначених автором важелів.

Підзвітність і підконтрольність органів виконавчої влади – це певний стан (режим) організаційних відносин між органами виконавчої влади, за яким один орган має право перевіряти діяльність іншого, зокрема

право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той зобов'язаний надавати необхідні можливості для таких перевірок і звітувати про свою діяльність. За змістом підконтрольність є дещо ширшою, ніж підзвітність, оскільки завжди передбачає одержання інформацій та звітів. Своєю чергою, підзвітність може застосовуватись окремо від здійснення в повному обсязі функції контролю [14, с. 112].

Одним із найбільш важливих елементів адміністративно-правового статусу контрольного державного органу є його компетенція. У правовій державі кожен державний орган і його посадові особи мають виняткову компетенцію, яка визначається в нормативно-правових актах, і зобов'язані діяти в її межах. Відповідно, й контрольні органи зобов'язані діяти лише в межах своєї компетенції, у протилежному випадку мова йтиме про зловживання повноваженнями, що тягне за собою юридичну відповідальність.

Основну, переважну частину серед повноважень контрольного органу складають державно-владні повноваження, тобто повноваження щодо прийняття обов'язкових до виконання рішень і забезпечення їх здійснення тими, кому вони адресовані. Існують також делеговані повноваження, які виникають у спосіб передання певному органу чи його посадовій особі для виконання від іншого суб'єкта за власним рішенням останнього або на підставі закону. Погоджуємося з А. М. Кулішем, що «делегування» означає передання функцій, повноважень на певний час зі збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання. Водночас делегуючий суб'єкт набуває права контролю за станом і наслідками виконання делегованих функцій, повноважень; він може також фінансувати із власних коштів їх здійснення, передавати в користу-

вання необхідні для цього майнові об'єкти [14, с. 114]. Найбільш поширеними є делеговані повноваження, що передаються органам виконавчої влади на місцях від органів місцевого самоврядування.

Важливим елементом адміністративно-правового статусу є відповідальність відповідного контрольного органу, оскільки за наявності повноважень, а точніше внаслідок невиконання обов'язків чи зловживання правами відповідна посадова особа повинна нести відповідальність. Так, згідно з ч. 2. ст. 19 Конституції України органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові та службові особи зобов'язані діяти тільки на основі, в межах повноважень і засобами, що передбачені Конституцією та законами України. При цьому що вищий ієрархічний рівень контрольного органу, то вищим є ступінь його відповідальності.

Гарантії діяльності державних контрольних органів є відповідними засобами та способами, які сприяють реалізації відповідних прав, забезпечують належне виконання посадовими особами їхніх обов'язків. Погоджуємося з В. М. Горшенєвим, І. В. Шаховим, які до системи гарантій діяльності контрольних суб'єктів відносили: а) чітке законодавче визначення правового статусу учасників контрольної діяльності; б) достатній ступінь урегульованості процедури проведення контролю; в) підконтрольність, підзвітність і піднаглядність самих контрольних органів; г) установлення адміністративної відповідальності за неналежне здійснення контрольної діяльності; д) матеріально-технічне забезпечення контрольної діяльності [16, с. 112].

Отже, в науковій літературі та доктрині адміністративного права відсутній єдиний підхід до визначення адміністративно-правового статусу контрольних органів та його структурних елементів. Основу адміністра-

тивного статусу становлять права та обов'язки контрольного органу, його повноваження, які повинні визначатися на нормативному рівні. Однак важливе значення має законодавче

визначення мети, цілей та завдань органу, що дозволить більш ґрунтовно визначати сутність статусу контрольних органів, вносити пропозиції з його вдосконалення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Алексеев С. С.* Общая теория права : [учебник для вузов] / С. С. Алексеев. – Изд. 2-е, перераб., доп. – М. : Проспект ТК Велби, 2008. – 576 с.
2. *Дамдинов Б. Д.* Теоретические проблемы правового статуса субъекта Российской Федерации / Б. Д. Дамдинов // Сибирский юрид. вестник. – 2002. – № 3. – С. 18–23.
3. *Советское государственное право* : [учебник] / Под. ред. С. С. Кравчука. – М. : Юрид. лит., 1985. – 356 с.
4. *Лукашева Е. А.* Права и свободы человека // Теория права и государства / Е. А. Лукашева; Под ред. Г. Н. Манова. – М. : Юрид. лит., 1996. – С. 219–256.
5. *Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності* : Закон України від 5 квітня 2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.
6. *Авер'янов В. Б.* Фактори централізації і децентралізації у структурно-функціональній організації апарату державного управління / В. Б. Авер'янов // Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. – К., 1997. – С. 96–103.
7. *Бахрах Д. Н.* Административное право : [учебн. для вузов] / Д. Н. Бахрах. – М. : Юнити, 1996. – 336 с.
8. *Ващук О. М.* Конституційно-правовий статус громадських організацій України / О. М. Ващук // Держава і право : Зб. наук. праць. – 2003. – Вип. 22. – С. 320–326.
9. *Белкин А. А.* Понятие и особенности правового статуса органа советского государственного управления / А. А. Белкин, Л. Ш. Гумерова // Государственное управление и право: история и современность. – Л. : ЛГУ, 1984. – С. 5–14.
10. *Забарний Г. Г.* Адміністративне право України : [навч. посіб.] / Г. Г. Забарний, Р. А. Калюжний, В. К. Шкарупа. – К. : Вид. Паливода А. В., 2003. – 212 с.
11. *Куліш А. М.* Щодо правового статусу державної судової адміністрації України / А. М. Куліш // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. – 2009. – Вип. 12. – С. 193–195.
12. *Коваль Л. В.* Административно-деликтное отношение / Л. В. Коваль. – К. : Вища школа, 1979. – 230 с.
13. *Авер'янов В. Б.* Фактори централізації та децентралізації у структурно-функціональній організації апарату державного управління / В. Б. Авер'янов // Державне управління в Україні, централізація і децентралізація. – К. : вид-во УАДУ, 1997. – С. 101–109.
14. *Куліш А. М.* Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / А. М. Куліш. – Х., 2009. – 432 с.
15. *Гурне Б.* Державне управління / Б. Гурне. – К. : Думка, 1993. – 240 с.
16. *Горшенев В. М.* Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. В. Шахов. – М., 1987. – 176 с.

Ісаков М. Г. До визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів державного контролю у сфері підприємницької діяльності

Статтю присвячено дослідженню сутності адміністративно-правового статусу контрольних органів, визначенню та вивченню основних його структурних елементів.

Здійснено аналіз основних елементів адміністративно-правового статусу контрольних органів: мети, завдань і функцій; компетенції; гарантії діяльності контрольного органу та його відповідальності. Наведено пропозиції стосовно вдосконалення нормативно-правової регламентації мети, завдань і функцій контрольних органів в економічній сфері.

Ключові слова: правовий статус, адміністративно-правовий статус, повноваження, компетенція, контрольний орган.

Исаков М. Г. К определению административно-правового статуса субъектов государственного контроля в сфере предпринимательской деятельности

Статья посвящена исследованию сущности административно-правового статуса контролирующих органов, определению и изучению основных его структурных элементов. Осуществлен анализ основных элементов административно-правового статуса контролирующих органов: цели, заданий и функций; компетенции; гарантии деятельности контролирующего органа и его ответственности. Приведены предложения относительно совершенствования нормативно-правовой регламентации цели, заданий и функций контролирующих органов в экономической сфере.

Ключевые слова: правовой статус, административно-правовой статус, полномочия, компетенция, контролирующий орган.

Isakov M. To determination of administrative legal status of subjects of state control in the field of entrepreneurial activity

The article is devoted research of essence of administrative legal status of supervisory organs, determination and study of basic, him structural elements. The analysis of basic elements of administrative legal status of supervisory organs is carried out: purpose, tasks and functions; jurisdictions; guarantees of activity of supervisory organ and his responsibility. Suggestions are resulted in relation to perfection normatively legal regulations of purpose, tasks and functions of supervisory organs, in an economic sphere.

Key words: legal status, administrative legal status, plenary powers, jurisdiction, supervisory organ.

