

УДК 336.711.65

І.С. ОРЕХОВА, Одеська національна юридична академія

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Ключові слова: державний контроль, господарська діяльність

Принципи державного контролю господарської діяльності, виступаючи елементами його правової форми, надають останньому внутрішньої стрункості в силу того, що є його теоретичним стрижнем, неписаними правилами, дотримання яких наділяє провадження такою комплексною характеристикою, як ефективність.

Принципи державного контролю розкрито у роботах В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.М. Гарашука, В.М. Горшеньова, А.П. Гуляева, С.В. Ківалова, Є.А. Кочеріна, Д.В. Лученка, О.В. Мелкадзе, М.С. Студенікіної, В.І. Туровцева, В.Є. Чіркїна, І.Б. Шахова, Х.П. Ярмакі тощо. Принципи фінансового та інших видів державного контролю досліджувались О.В. Шоріною, Л.К. Вороновою, М.В. Карасьовою, П.С. Пацурківським, Л.А. Савченко, Н.В. Карнарук, Т.С. Кичиліюк, С.І. Лучковською, Н.А. Маринівою, В.В. Новиковим, Г.М. Остапович, В.В. Пахомовим, С.С. Вітвіцьким, Ю.Ю. Хилько, П.М. Чистяковим, В.Ю. Кобринським та іншими. Наукові дослідження відрізняються різною глибиною аналізу принципів державного контролю: одні їх лише перелічують і розкривають, інші – намагаються класифікувати. Загалом, принципи державного контролю у науковій літературі репрезентовані на достатньому рівні. Проте, однозначно можна констатувати, по-перше, відсутність єдиної думки про перелік принципів державного контролю, по-друге, відсутність єдино-

го критерію їх класифікації. Щодо принципів державного контролю господарської діяльності слід відзначити, що останні не отримали розкриття у науковій та навчальній літературі, а серед найбільш наближених робіт з такої проблематики відзначаються дослідження В.С. Шестак, Д.В. Лученка, С.С. Вітвицького та П.М. Чистякова. Тому метою статті є дослідження принципів здійснення державного контролю господарської діяльності.

Слід погодитись із Д.В. Лученком [1, с.97-98] стосовно того, що при визначенні поняття «принципи контролю» необхідно: по-перше, враховувати найбільш важливі, об'єктивно необхідні прояви контролю, що відображають його природу і спрямованість, специфіку як самостійного правового утворення; по-друге, відтворювати такі методологічні вимоги, що постійно виявляються і використовуються в процесі проведення контролю, сприяють на практиці підвищенню його ефективності.

Розглядаючи принципи державного контролю з позицій сприйняття контролю як юридичної діяльності В.С. Шестак вказує на їх ієрархічність. До таких він відносить принципи юридичного процесу, загальні принципи державного ладу та принципи процесуальної діяльності, принципи діяльності контролюючих суб'єктів, принципи конкретної контрольної діяльності та загальні принципи контролю [2, с.70]. І.Б. Шахов, В.М. Горшеньов виділяли конституційні, загально процесуальні та спеціалізовані принципи контролю [3, с.90]. Оскільки в основу класифікації зазначених принципів покладено одночасно два критерії – вид джерела та галузь розповсюдження їх дії, Д.В. Лученко [1, с.101-102] дещо уточнює таку класифікацію. Він пропонує поділяти принципи контролю за критерієм джерела – на Конституційні та закріплені в інших законодавчих актах; і в залежності від галузі розповсюдження їх дії – на міжгалузеві, галузеві та спеціа-

льні (такі, що розповсюджуються лише на контрольно-процесуальну діяльність).

У роботах, присвячених розкриттю окремих видів державного контролю, принципи його здійснення обумовлюються самим об'єктом державного контролю. Так, розглядаючи принципи здійснення податкових перевірок, як однієї з форм податкового контролю, Н.А. Маринів [4] виділяє принципи, покликані забезпечити пріоритет захисту прав і законних інтересів платників податків при проведенні податкових перевірок та принципи, що забезпечують раціональність і ефективність податкових перевірок. Г.М. Остапович [5, с.171], дослідивши принципи державного контролю ринку цінних паперів, пропонує розрізняти організаційні принципи, на яких базується організаційна побудова державного контролю, та функціональні, які характеризують процес реалізації державного контролю. В.В. Пахомов [6] принципи контролю за правозастосовчою діяльністю податкових органів поділяє на загальні та спеціальні. Як зазначає С.С. Вітвицький [7, с.77-78], державному контролю у сфері ліцензійної діяльності як різновиду державного контролю підприємницької діяльності, притаманні принципи підприємницького права та підприємництва, з одного боку, та загальні принципи державного контролю – з іншого. В.Ю. Бобринський [8, с.8-10] при дослідженні проблематики класифікації принципів контролю пропонує поділяти їх на три групи за критерієм діяльності: 1) загальні принципи діяльності суб'єкта контролю (складаються з принципів діяльності самого суб'єкта і принципів його діяльності як органу відповідної гілки влади); 2) міжгалузеві принципи державного контролю (утворюються синтезом загальних принципів права і державного управління відповідно до предметної специфіки контрольної діяльності); 3) галузеві принципи контролю. Принципи державного контролю у сфері національної безпеки він же поділяє на п'ять груп: за-

гальноправові, інформаційні, управлінські, фінансово-економічні та приватні.

Аналіз наведених положень дозволяє: по-перше, упевнитись у тому, що контроль представляє собою систему; по-друге, що принципи його здійснення є одним із елементів такої системи; по-третє, що останні у своїй сукупності представляють собою систему більш низького рівня; по-четверте, принципи державного контролю господарської діяльності підлягають групуванню залежно від ступеню їх узагальненості.

Таким чином, систему принципів державного контролю господарської діяльності складають загальні принципи контролю як соціального явища, принципи адміністративного процесу та спеціальні принципи державного контролю господарської діяльності. Лише застосування їх у системі дозволяє забезпечити належний рівень виконання соціальних функцій суб'єктами господарювання та утримання від порушень їхніх прав з боку держави.

До загальних принципів контролю віднесено: об'єктивність; системність; систематичність і регулярність; оперативність; дієвість; масовість та вибірковість; гласність; плановість; економічність; науковість; ефективність.

Принцип об'єктивності контролю означає, що контрольна діяльність має ґрунтуватися на дійсності, реальності, конкретності фактів. Об'єктивність контролю впливає з точного вивчення фактів і документів, заслуховування пояснень, що перевіряються зацікавленими особами, проведення необхідних підрахунків, аналізів, вимірів, співставлень, виявлення причин порушень, недоліків чи помилок. І лише уміння встановити істину, здійснити аналіз усіх встановлених даних у сукупності веде до правильних, обґрунтованих і аргументованих висновків. Все це дає змогу знайти правильне рішення при усуненні порушень чи попередити небажані наслідки.

Принцип системності розкривається наступним чином. По-перше, контроль є сис-

темою дій, спрямованих на досягнення певної мети, при цьому кожна з них взята окремо має власну мету. Обов'язковим є підпорядкування мети нижчого рівня меті рівня вищого (так зване, «дерево цілей» в управлінні). По-друге, за допомогою контролю, що виступає функцією управління, останнє досягає намічених результатів. При цьому важливо щоб реальна і задекларована мета контролю співпадали, а на контролюючі структури покладалися відповідні завдання, для виконання яких вони повинні мати необхідний статус (у тому числі адміністративно-правовий).

Дотримання принципу систематичності, регулярності при здійсненні контролю вносить певний порядок і дисципліну в роботу контролюючого і підконтрольного суб'єктів. Систематичний контроль сприяє кращому орієнтуванню в системі різноманітних господарських правовідносин, відслідковуванню тенденцій їх розвитку, а на цій підставі виробленню певних прогнозів, пошуку резервів і попереджувального впливу на небажані наслідки, постійно аналізувати стан справ, виявляти недоліки державного регулювання господарської діяльності. Принцип регулярності контролю виробляє у підконтрольних суб'єктів звичку до правомірної поведінки, стимулює саму контрольну діяльність до підвищення ефективності та позитивного впливу на досягнення результату.

Принцип оперативності означає, що контроль має здійснюватися обов'язково своєчасно або навіть з деяким випередженням. Сюди також слід додати невідкладність і невідворотність проведення позапланових контрольних заходів, у разі отримання інформації про порушення встановлених вимог підконтрольним суб'єктом. При цьому першочергове значення має підхід, за яким вирішення справи повинно здійснюватися в найкоротший строк, або, іншими словами, без зволікання. Має вимагатися не лише формальне дотримання визначеного законом строку, але й обов'язок діяти у сприятливий момент.

Дієвість означає, що за результатами перевірок необхідно вживати заходів, спрямованих на ліквідацію виявлених недоліків. Тобто необхідно не лише виявити допущені порушення, але й глибоко їх проаналізувати, зробити висновки щодо можливих наслідків і передумов, дати реальний хід нормативно визначеному державному механізму захисту суспільних інтересів від виявлених порушень чинного законодавства, встановлених норм і правил. Принцип дієвості контролю покладено в основу реагування органів контролю, усієї системи контролю шляхом вжиття відповідних заходів самостійно або передачі результатів і висновків вповноваженим органам для прийняття рішень.

Масовість та вибірковість передбачають всеосяжність контролю, поширення його на всіх суб'єктів господарювання, всі види господарської діяльності, всі види відносин, що виникають у ході її здійснення – з одного боку, та виділення за ступенем важливості певних сфер господарювання, суб'єктів господарської діяльності, відносин, що виникають за їх участю – з іншого.

Гласність передбачає створення умов, за яких широкій громадськості стає відомо про результати і наслідки перевірок, постановку актуальних проблем, обговорення проектів управлінських рішень, підготовку громадської думки. Контроль та правдива інформація про його результати, виявлені порушення та прийняті рішення змушують контролюючих суб'єктів вживати адекватних заходів реагування, оперативно та зважено підходити до прийняття управлінських рішень. Зазначений принцип державного контролю запускає механізм громадського контролю, за допомогою якого широка спільнота вже оцінює роботу контролюючих суб'єктів та їх реагування на виявлені факти правопорушень. Завдяки цьому контроль відразу стає ефективним інструментом демократизації управління.

Контроль вимагає планування, щоб уникнути як зайвого контролю, так і ситуації, ко-

ли безконтрольними залишаються певні види діяльності або суб'єкти. Плановість також надає можливість підготуватись до проведення контролю як контролюючим так і підконтрольним суб'єктам, визначити що саме виступатиме предметом контролю.

Економічність контролю передбачає визначення мінімального кола суб'єктів, сфер господарювання та показників, які підлягають контролю, але з тим, щоб забезпечити належний рівень дотримання встановлених норм і правил.

Науковість контролю є висхідним принципом від науковості соціального управління і передбачає попереднє розроблення процедур здійснення контролю, на підставі відомостей, отриманих у процесі контролю, визначення об'єктів, предметів і сфер, за якими необхідно здійснювати контроль, розроблення заходів впливу за результатами контролю та механізмів їх застосування. Принцип покликаний забезпечити максимальну результативність як самого контролю, так і принципів, на підставі яких останній здійснюється.

Узагальнюючим принципом контролю можна назвати його ефективність. Сутність принципу ефективності контролю можна розкрити коротко – застосування найпростіших засобів контролю для досягнення високого результату та оперативність, вчасність проведення контрольних дій.

Загальні принципи контролю органічно пов'язані з принципами адміністративного процесу. О.М. Бандурка та М.М. Тищенко виділяють комплекс принципів адміністративно-процесуальної діяльності [9, с.29-32]. При цьому вони зазначають, що принципи адміністративного процесу спираються на конституційні принципи державного управління, проте при цьому відображають специфіку адміністративно-процесуальної сфери. Серед принципів адміністративного процесу провідним постає принцип законності. Реалізація цього принципу в адміністративно-процесуальній сфері спирається на ряд

умов, що мають визначальне значення. Це – єдність законності; гарантованість прав і свобод громадян; неприпустимість зіставлення законності і доцільності; невідворотність покарання за порушення закону. Якщо визначити спеціальні вимоги щодо принципу законності державного контролю господарської діяльності, то до них можна віднести положення Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», у яких закріплено, що виключно законами встановлюються: 1) органи, уповноважені здійснювати державний контроль у сфері господарської діяльності; 2) види господарської діяльності, які є предметом державного контролю; 3) повноваження органів державного контролю щодо зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг; 4) вичерпний перелік підстав для зупинення господарської діяльності; 5) спосіб здійснення державного контролю; 6) санкції за порушення вимог законодавства і перелік порушень, які є підставою для видачі органом державного контролю припису, розпорядження або іншого розпорядчого документа [10].

Принцип правової рівності як наступний принцип адміністративного процесу ґрунтується на конституційному положенні про рівноправність громадян перед законом. Проте було б невірно розглядати його односторонньо в контексті застосування його тільки до громадян. Він повною мірою поширюється також і на юридичних осіб-суб'єктів господарювання, а також на контролюючі органи. Відносно державного контролю господарської діяльності це означає, що усі його учасники рівні перед вимогами закону, кожний із них наділений лише притаманними його правовому положенню правами та обов'язками. Так, не може бути рівності у правах між фізичною особою-підприємцем і юридичною особою, оскільки Конституція України у другому розділі закріплює права,

свободи та обов'язки громадян, а стосовно юридичних осіб такі категорії у Конституції не знайшли свого відображення, а також те, що у ст.3 Конституції закріплено положення про те, що права і свободи людини (а не юридичної особи) та їх гарантії (у тому числі на підприємницьку діяльність) визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Наступним визначено принцип охорони інтересів суспільства та особи. Не випадково законодавець закріпив як найважливіші завдання діяльності державних органів завдання охорони суспільного устрою нашої держави, встановленого порядку управління, державного і суспільного порядку, конституційних основ правового господарського порядку в Україні. Ці завдання реалізуються з метою охорони інтересів суспільства, оскільки в демократичному правовому суспільстві дотримання його інтересів служить гарантією дотримання інтересів всіх законослухняних його членів.

Принцип публічності (офіційності) знаходить своє відтворення в закріпленні обов'язку державних органів, їх посадових осіб здійснювати розгляд і дозвіл індивідуально-конкретних справ і пов'язані з цим певні дії (збирання необхідних матеріалів і доказів) від імені держави і, як правило, за державний рахунок.

Здійснення принципу самостійності в ухваленні рішень, перш за все, виключає будь-яке втручання інших органів і посадових осіб в адміністративно-процесуальну діяльність суб'єктів, уповноважених вести процес. Це дозволяє підвищити відповідальність за ухвалення рішень, сприяє забезпеченню їх законності і обґрунтованості. Неухильне проведення в життя цього принципу не дозволяє також органу або посадовій особі перекладати обов'язки по вирішенню справи, що входить в його компетенцію, на нижчестоящі інстанції. Здійснення контрольних дій із дотриманням даного принципу підвищує незалежність контролюючих структур та персональну відповіда-

льність їх посадових осіб.

Принцип неухильної реалізації правових презумпцій невинуватості та правомірності дій суб'єктів господарювання впливає як зі ст.62 Конституції України (презумпція невинуватості у вчиненні злочину), так зі ст.204 Цивільного кодексу України [11] (презумпція правомірності правочину) та інших нормативно-правових актів. Чинні нормативно-правові акти не поширюють дію даних принципів на контрольне провадження, але, враховуючи їх нормативне закріплення стосовно норм кримінального та цивільного законодавства, які перехреснюються з адміністративно-правовими нормами на протилежних «полюсах», керуючись аналогією права, цілком можна стверджувати про їх поширення як на контрольне провадження, так і на адміністративний процес взагалі.

У системі принципів державного контролю господарської діяльності найнижчий рівень за ступенем абстрагованості займають спеціальні принципи державного контролю господарської діяльності. Відсутність досліджень з питань державного контролю господарської діяльності обумовлює відповідну відсутність узагальнень та аналізу питань принципів її здійснення. Вбачається, що формування підсистеми таких принципів повинно враховувати конституційні основи правопорядку у сфері господарювання, загальні принципи господарювання і підприємницької діяльності, гарантії прав підприємців тощо, закріплені Господарським кодексом України [12], іншими нормативно-правовими актами. Найбільш повно система принципів державного контролю господарської діяльності розкрита у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Проте вона включає в себе як спеціальні принципи державного контролю господарської діяльності, так і принципи державного управління. Тому серед принципів державного контролю господарської діяльності доцільно виділити наступні: 1) пріо-

ритетність 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; 2) гарантування прав суб'єкту господарювання; 3) наявність підстав, визначених законом, для здійснення державного контролю; 4) невтручання органу державного контролю у статутну діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону; 5) відповідальність органу державного контролю та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства [10].

Отже, принципи державного контролю господарської діяльності, виступаючи елементами його правової форми, надають останньому внутрішньої стрункості в силу того, що є його теоретичним стрижнем, неписаними правилами, дотримання яких наділяє контроль такою комплексною характеристикою, як ефективність, вони відображають найбільш загальні стійкі риси контролю і виступають як правові вимоги. Систему принципів державного контролю господарської діяльності складають загальні принципи контролю як соціального явища, принципи адміністративного процесу та спеціальні принципи державного контролю господарської діяльності. Лише застосування їх у системі дозволяє забезпечити належний рівень виконання соціальних функцій суб'єктами господарювання та утримання від порушень їхніх прав з боку держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лученко Д. В. Контрольне провадження: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Лученко Д. В. ; Нац. юрид. акад. імені Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 180 с.
2. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 /

Шестак В. С. ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – 195 с.

3. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 176 с.

4. Маринів Н. А. Податкова перевірка як організаційно-правова форма реалізації податкового контролю : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н. А. Маринів ; Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2007. – 19 с.

5. Остапович Г. М. Державний контроль на ринку цінних паперів України: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Остапович Г. М. ; Київськ. нац. торг.-екон. ун-т. – К., 2006. – 205 с.

6. Пахомов В. В. Організаційно-правові засади здійснення контролю за правозастосовчою діяльністю податкових органів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. В. Пахомов ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – К., 2007. – 21 с.

7. Вітвицький С. С. Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / С. С. Вітвицький ; Харківськ. нац. ун-т внутр. справ. – Харків., 2004. – 178 с.

8. Кобринський В. Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. Ю. Кобринський ; Київськ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2008. – 20 с.

9. Бандурка А. М. Адміністративний процес : учебник / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – Харьков : Изд-во НУВД, 2001. – 353 с.

10. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» : від 05.04.2007 р., № 877-V // ВВР України. – 2007. - № 29. - Ст. 389.

11. Цивільний кодекс України : від 16.01.2003 р., № 435-I // ВВР України. –

2003. - №№ 40-44. - Ст. 356.

12. Господарський кодекс України : від

16.01.2003 р., № 436-IV // ВВР України. –

2003. - №№ 18, 19-20, 21-22. - Ст. 144.

Орехова І. С. Принципи державного контролю господарської діяльності / І. С. Орехова // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 309–315 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09oickgd.pdf>

Аналізується проблема формування системи принципів державного контролю господарської діяльності з метою формування основ контрольного впливу з боку держави на господарську діяльність. Застосування системного підходу до наукового аналізу дозволило визначити перелік загальних принципів контролю як соціального явища, принципів адміністративного процесу та спеціальних принципів державного контролю господарської діяльності.

Орехова И.С. Принципы государственного контроля хозяйственной деятельности

Анализируется проблема формирования системы принципов государственного контроля хозяйственной деятельности с целью формирования основ контрольного влияния со стороны государства на хозяйственную деятельность. Применение системного подхода к научному анализу позволило определить перечень общих принципов контроля как социального явления, принципов административного процесса и специальных принципов государственного контроля хозяйственной деятельности.

Orehova I.S. Principle of the State Control of Economic Activities

The problem of formation of system of principles of the state control of economic activities is analyzed with the purpose of formation of bases of control influence on the part of the state on economic activities. Application of the system approach to the scientific analysis has allowed determining the list of the common principles of the control as social phenomenon, principles of administrative process and special principles of the state control of economic activities

Форум права