

УДК 346.5

В.О. БАГАНЕЦЬ, Управління нагляду за додержанням законів у кримінальному провадженні Прокуратури м. Києва

СУТНІСТЬ І ВИДИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ГОСПОДАРСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

Ключові слова: сутність державного контролю, види державного контролю, господарська діяльність, організаційно-господарські повноваження, загальний нагляд

Питання визначення сутності державного контролю за господарською діяльністю є дуже важливими для будь-якого суб'єкта господарювання. Особливо важливим є виявлення та систематизація видів контролю за господарською діяльністю, що здійснюється органами державної влади, органами прокуратури України.

Проблемам визначення сутності і видів контролю за господарською діяльністю присвячено роботи провідних вчених господарників, таких як О.М. Вінник, О.П. Віхров, В.М. Гайворонський, С.М. Грудницька, Б.В. Деревянко, В.В. Замойський, Г.Л. Знаменський, В.К. Мамутов, О.П. Подцерковний, Б.І. Пугінський, Н.О. Саніахметова, В.С. Щербина та ін. Проте питання щодо визначення технологічної сутності контролю, його систематизації за видами органів державної влади як контролюючих суб'єктів – залишаються малодослідженими. Тому метою статті є виявлення, на підставі аналізу спеціальної літератури, чинного законодавства, сутності контролю за господарською діяльністю з боку держави та технологічної сутності контролю, його систематизації за видами органів державної влади як контролюючих суб'єктів оцінка доцільності взятого курсу на реформування органів прокуратури України.

Одним з основних питань у дослідженні контролю є визначення його сутності. Контроль (від фр. Controle – список, який ведеться у двох примірниках; тут – повторне повер-

нення раніше розглянутого питання, його перевірка) означає перевірку виконання тих чи інших господарських дій чи рішень в сфері господарювання з метою встановлення їх законності та економічної доцільності.

Вважається, що контроль за господарською діяльністю (господарський контроль) є чи не найважливішою ланкою єдиної системи контролю. Поняття «господарський» підкреслює сферу поширення контрольних функцій на сферу економіки як сукупності продуктивних сил і виробничих відносин суспільства, його базис.

Контроль, як одна з форм управлінського циклу, являє собою (з позицій організаційно-технологічного аспекту) систему спостереження, зіставлення, перевірки та аналізу функціонування керованого об'єкта з метою оцінки обґрунтованості та ефективності прийнятих і тих, що розроблюються, управлінських рішень, виявлення ступеня їх реалізації, наявності відхилень фактичних результатів від заданих параметрів і нормативних приписів, а також прийняття рішень щодо ліквідації цих відхилень.

Основна мета контролю полягає в тому, щоб об'єктивно вивчити фактичний стан справ на об'єкті, що перевірявся і виявити або попередити негативні фактори, які негативно впливають на виконання управлінських рішень.

Щодо видів контролю, то звично розрізняють державний, муніципальний, відомчий, внутрішньогосподарський, громадський і незалежний або аудит.

Державний контроль – це контроль, здійснюваний органами державної влади: парламентський, контроль, контроль з боку органів виконавчої влади (Мінфіну, його Державної контрольно-ревізійної служби, Державної податкової інспекції, Антимонопольного комітету, Держкомзему, Держгірпромнагляду тощо); судовий контроль, контроль з боку прокуратури – відповідно до законодавчо закріплених повноважень.

Муніципальний контроль – це контроль, здійснюваний відповідними органами муніципальних утворень.

Відомчий контроль – контроль, що проводиться контрольно-ревізійними підрозділами міністерств і відомств на підвідомчих їм об'єктах.

Внутрішньогосподарський контроль – це контроль, здійснюваний фінансово-економічними службами господарюючих суб'єктів. Об'єктом контролю в даному випадку виступає діяльність суб'єкта господарювання.

Незалежний контроль – контроль, що проводиться аудиторською організацією, основною метою якої є встановлення достовірності бухгалтерської (фінансової) звітності господарюючих суб'єктів і відповідності здійснених ними фінансових і господарських операцій чинним законодавчим та іншим нормативно-правовим актам.

Усі види контролю (нагляду) за додержанням законів в сфері господарювання можна об'єднати у дві великі групи: 1) відомчий і 2) незалежний, в т.ч. судовий і прокурорський. Останній є чи найбільш дієвим, бо він має активний характер. Незалежний прокурор (якщо він дійсно є таким) має за власною ініціативою постійно моніторити стан законності (в т.ч. і у сфері господарської діяльності) і приймати ефективні заходи у разі порушення закону.

В той же час в останнє десятиріччя взято курс на обмеження повноважень прокуратури, позбавлення її функцій загального нагляду, іманентно властивих органам прокуратури. Процес реформування прокуратури достатньо активно здійснювався за часів президентства В. Януковича (поряд із руйнуванням оборонних відомств). У 2012 році було підписано Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури», який скоротив її повноваження. Зокрема, цей Закон позбавив прокуратуру права «вносити приписи і протести, прийняття яких вимагало від фізичних та юридичних осіб безумовного і невідкладного виконання вимог прокурора».

Значні зміни у цьому напрямі планується провести в рамках нинішньої конституційної реформи. Зокрема, за словами Прем'єр-міністра, органи прокуратури мають бути поз-

бавлені функції загального нагляду. У рамках нашої конституційної реформи, сказав прем'єр, це має бути один із перших пунктів [1].

В рамках урядової програми з децентралізації влади в країні до кінця нинішнього 2014 року обіцяють скасувати обласні та районні державні адміністрації. Замість них з'являться префектури. Префектів, за словами віце-прем'єра, міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, буде призначати чи уряд, чи президент, і вони будуть мати тільки наглядові функції. Префектури виконуватимуть виключно контрольні функції, а префекти будуть «оком» Києва на місцях. «Ми побудуємо, сказав віце-прем'єр, трирівневу систему. Це первинна громада (село – селище – місто), далі – район, а потім – область. Райрада вибирає свій виконком, а облрада – свій. Кожен з цих органів буде мати свої повноваження та джерела фінансування, щоб не було ніяких конфліктів і спорів» – сказав Глава Мінрегіонрозвитку. За його словами, до цієї моделі реформи місцевого самоврядування, яку він назвав наближеною до Польщі, уряд планує перейти до кінця цього року шляхом внесення змін до Конституції України. Реформувати місцеве самоврядування в Україні за зразком Польщі приїхали польські експерти, які, разом з українськими чиновниками, займаються підготовкою законодавчої бази. Як повідомила прес-служба Мінрегіонбуду та ЖКГ, «Українсько-польська експертна група повинна напрацювати моделі розподілу повноважень між усіма рівнями місцевого самоврядування (громада, район, область), їх фінансового забезпечення (розподілу податкових надходжень), а також визначити механізми підготовки місцевих громад до ефективного виконання нового кола повноважень» [2].

Отже, необхідність контролю, нагляду за законністю визнається новою владою. Але виконувати її, по всій видимості, будуть... не прокурори...(!?). З господарників, якими є на сьогодні губернатори, хочуть зробити правоохоронців, а прокуратуру, якій іманентно притаманні функції нагляду, і в якій накопичений

коლოსальний досвід (сотні років, починаючи з Петра I) і кваліфіковані фахівці – позбавити основної, але настільки необхідної будь-якій державі на будь-якій стадії її розвитку, функції. Неважко передбачити і результат – руйнування й інституту держадміністрацій, та інституту прокуратури.

У таких умовах реально перетворення губернаторів (під назвою префектів) в місцевих «царьків» зі своїми правилами і звичаями, зі своїми бандитами, які так нагнуть своїх підданих, що останнім передреформений стан здається загубленим раєм. Чи не є це руйнацією державності?! І це в нинішній період – період розгулу злочинності та махновщини, коли, на ґрунті сепаратизму розгортаються справжні війни, створюються страшенні загрози безпеці населення, а зовнішня агресія, старанно шукає привід для вторгнення на територію України!

Інститути префектів, що здійснюють нагляд за дотриманням законності і прокуратура, яка не здійснює таких функцій – все це добре працюють «там», у «них», де такі інститути відпрацьовувалося протягом багатьох десятиліть. Але це зовсім не означає, що подібні інститути відразу ж (і, навіть, взагалі, будь-коли) добре запрацюють у нас. Навпаки. Ефективність нагляду зв законністю буде втрачено. А це означає, що припинення розкрадання бюджету, багатомільйонні відкати, Штучні тендери і т.д. – все це залишиться без змін. Новоявлені префекти будуть ох як довго освоювати функції нагляду і не факт, що не стануть зловживати наділеною владою. Знадобляться знову таки роки на створення противаг цьому. А все це давно напрацьовано в існуючих органах прокуратури, потрібно лише бажання реанімувати ці механізми відповідно до моральних традицій, які працювали раніше, до ери «бандитської» влади.

Загальною законодавчою базою контролю та нагляду за господарською діяльністю є Господарський кодекс України (ГКУ), де, зокрема, у ч.3 ст.19 «Державний контроль та нагляд за господарською діяльністю» сказано, що держава здійснює контроль і нагляд за го-

сподарською діяльністю суб'єктів господарювання у таких сферах:

- збереження та витрачання коштів і матеріальних цінностей суб'єктами господарських відносин – за станом і достовірністю бухгалтерського обліку та звітності;
- фінансових, кредитних відносин, валютного регулювання та податкових відносин – за додержанням суб'єктами господарювання кредитних зобов'язань перед державою і розрахункової дисципліни, додержанням вимог валютного законодавства, податкової дисципліни;
- цін і ціноутворення – з питань додержання суб'єктами господарювання державних цін на продукцію і послуги;
- монополізму та конкуренції – з питань додержання антимонопольно-конкурентного законодавства;
- земельних відносин – за використанням і охороною земель; водних відносин і лісового господарства – за використанням та охороною вод і лісів, відтворенням водних ресурсів і лісів;
- виробництва і праці – за безпекою виробництва і праці, додержанням законодавства про працю; за пожежною, екологічною, санітарно-гігієнічною безпекою; за дотриманням стандартів, норм і правил, якими встановлено обов'язкові вимоги щодо умов здійснення господарської діяльності;
- споживання – за якістю і безпечністю продукції та послуг;
- зовнішньоекономічної діяльності – з питань технологічної, економічної, екологічної та соціальної безпеки.

В той же час, 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. Органи державної влади і посадові особи зобов'язані здійснювати інспектування та перевірки діяльності суб'єктів господарювання неупереджено, об'єктивно і оперативно, дотримуючись вимог законодавства, поважаючи права і законні інтереси суб'єктів

господарювання. Суб'єкт господарювання має право на одержання інформації про результати інспектування і перевірок його діяльності не пізніше як через тридцять днів після їх закінчення, якщо інше не передбачено законом. Дії та рішення державних органів контролю та нагляду, а також їх посадових осіб, які проводили інспектування і перевірку, можуть бути оскаржені суб'єктом господарювання у встановленому законодавством порядку. Усі суб'єкти господарювання, відокремлені підрозділи юридичних осіб, виділені на окремий баланс, зобов'язані вести первинний (оперативний) облік результатів своєї роботи, складати та подавати відповідно до вимог закону статистичну інформацію та інші дані, визначені законом, а також вести (крім громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які провадять господарську діяльність і зареєстровані відповідно до закону як підприємці) бухгалтерський облік та подавати фінансову звітність згідно із законодавством (ч.ч.5–8 ГКУ) [3].

Головним спеціальним законодавчим актом, що передбачає порядок здійснення заходів державного нагляду, є, перш за все, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V [4], а також підзаконні нормативно-правові акти, прийняті відповідно до цього Закону та на його виконання. Так, наприклад, процедуру проведення перевірок під час здійснення державного гірничого нагляду, державного нагляду (контролю) у сфері промислової безпеки й охорони праці в системі Держгірпромнагляду України передбачено Положенням про організацію та здійснення державного гірничого нагляду, державного нагляду (контролю) у сфері промислової безпеки й охорони праці в системі Держгірпромнагляду України, затвердженим наказом Міністерства надзвичайних ситуацій України від 11.08.2011 р. № 826 [5].

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок

здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю).

В господарському законодавстві стосовно господарської діяльності, не проводиться чіткого розмежування понять «контроль» і «нагляд». Так, якщо у ст.19 Господарського кодексу України ці поняття вживаються роздільно, хоч і без розкриття їх змісту, то Закон уживає терміни «нагляд» і «контроль» як тотожні, визначаючи державний нагляд (контроль) як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів (далі – органи державного нагляду (контролю) у 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, прийнятно-го рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

Таким чином, згідно із Законом, змістом державного нагляду (контролю) є виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства.

З 01.07.2013 р. в з Україні законодавчо повністю змінено підхід до здійснення державного нагляду у сфері господарської діяльності. Набрали чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кодексу цивільного захисту України» від 02.10.2012 р. № 5404-VI, а також Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення обмежень у провадженні господарської діяльності» від 20.06.2013 р. № 353-VII, що змінили процедуру здійснення заходів державного нагляду та оформлення їх результатів.

Метою прийняття вказаних нормативно-правових актів є суттєве зменшення адмініст-

ративного тиску на підприємців шляхом запровадження обмежень втручання суб'єктів владних повноважень у господарську діяльність суб'єктів господарювання.

Основним нововведенням вищезазначених Законів стали зміни в проведенні процедури повного або часткового зупинення виробництва (виготовлення), реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг, а також запровадження процедури підтвердження обґрунтованості вжитих органом державного нагляду (контролю) заходів реагування.

Проте ні ГК України, ні Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», ні спеціальне законодавство, а тим більш відомчі акти не містять положень щодо ефективного здійснення зазначеного нагляду (контролю). Тому актуальними є подальші дослідження, забезпечення системної ув'язки контрольної діяльності, що здійснюється різноманітними органами державної влади. Але мова повинна йти не про просте, механічне скорочення обсягів контрольної діяльності, а її оптимізацію, виходячи з загальнодержавних інтересів і розвитку підприємницької діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Яценюк А. Прокуратура должна быть лишена функции общего надзора / А. Яценюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pressorg24.com/news?id=48813>.
2. До кінця року в Україні замість губернаторів з'являться префекти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.ua/politics/903404-do-kintsya-roku-v-ukrajini-zamist-gubernatoriv-zyavlyatsya-prefekti.html>.
3. Господарський кодекс України : від 16.01.2003 р. // ВВР України. – 2003. – № 18, № 19–20, № 21–22. – Ст. 144.
4. 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.
5. Положенням про організацію та здійснення державного гірничого нагляду, державного нагляду (контролю) у сфері промислової безпеки й охорони праці в системі Держгірпромнагляду України / затв. наказом Міністерства надзвичайних ситуацій України : від 11.08.2011 р., № 826.

Баганець В. О. Сутність і види державного контролю за господарською діяльністю / В. О. Баганець // Форум права. – 2014. – № 2. – С. 37–41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_2_8.pdf

Стаття присвячена визначенню сутності і видів державного контролю за господарською діяльністю. Значна увага приділена проблемі недоцільності позбавлення органів прокуратури України функцій загального нагляду.

Баганець В.А. Сущность и виды государственного контроля за хозяйственной деятельностью

Статья посвящена определению сущности и видов государственного контроля за хозяйственной деятельностью. Значительное внимание уделено проблеме нецелесообразности лишения органов прокуратуры Украины функций общего надзора.

Baganets V.A. Nature and Types of State Control over Economic Activity

The article is devoted to defining the nature and types of state control over economic activity. Much attention is paid to the problem of inappropriate withdrawal of prosecution Ukraine general surveillance.