

ОСОБЛИВОСТІ КОНТРОЛЬНИХ ПРОВАДЖЕНЬ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

ОРЕХОВА Ірина Сергіївна - кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права НУ «Одеська юридична академія»

Стаття посвячена характеристиці державного контролю в сфері господарської діяльності, передбачає дотримання нормативно-визначеної процесуальної форми діяльності органів держави. Враховуючи те, що діяльність органів держави щодо здійснення заходів контрольної спрямованості характеризується наявністю особливого суб'єктного складу із чітко визначеними повноваженнями лідируючих суб'єктів, системи нормативно-правових актів, які передбачають підстави і порядок порушення провадження, особливостями вчинення окремих контрольних дій, можна говорити про самостійність контрольної діяльності в структурі адміністративного процесу. В той же час, з'ясування потреби правової природи контрольної діяльності, яка неоднозначно сприйма-

Ключові слова: контрольна діяльність, провадження, стадії адміністративних процедур.

Державний контроль у сфері господарської діяльності передбачає дотримання нормативно-визначеної процесуальної форми діяльності органів держави. Враховуючи те, що діяльність органів держави щодо здійснення заходів контрольної спрямованості характеризується наявністю особливого суб'єктного складу із чітко визначеними повноваженнями лідируючих суб'єктів, системи нормативно-правових актів, які передбачають підстави і порядок порушення провадження, особливостями вчинення окремих контрольних дій, можна говорити про самостійність контрольної діяльності в структурі адміністративного процесу. В той же час, з'ясування потреби правової природи контрольної діяльності, яка неоднозначно сприйма-

ється фахівцями у галузі адміністративного права і адміністративного процесу.

У вітчизняних та зарубіжних наукових дослідженнях із питань адміністративного процесу неодноразово згадувалося поняття “адміністративна процедура”, розглядалось її співвідношення з адміністративним процесом і адміністративно-процесуальним провадженням. Розвиваючи позицію О.В. Кузьменко, сформовану в результаті аналізу поглядів учених з відповідного питання, слід зазначити, що адміністративна процедура становить встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ [9, с. 173 – 174].

С.М. Махіна, розглядаючи співвідношення таких взаємопов'язаних понять, як “процес”, “провадження” та “процедура”, зазначає таке: “1) процедура – первинний елемент процесу; 2) сукупність деяких однопорядкових процедур утворюють провадження; 3) процес – сукупність самостійних окремих процедур та процедур, які у своїй сукупності утворюють провадження” [12, с. 11].

Розмежовувати процес і процедуру не уявляється за доцільне. Із цього приводу Ю.П. Битяк і В.В. Зуй іще в 1999 р. у навчальному посібнику з адміністративного права (Загальна частина) зазначали, що адміністративний процес – це відповідна процедура, що відбувається в рамках, встановлених процесуальними правовими нор-

мами, а їх сукупність становить провадження. Сукупність різних видів проваджень становить, у свою чергу, сам адміністративний процес [5, с.165].

У сучасних дослідженнях з адміністративного права сутність стадії розглядають невідривно від процесу управління. При цьому єдиного підходу щодо виділення стадій управління поки що наукою адміністративного права та теорією управління не вироблено [2; 5 та ін.]. Д.В. Лученко, узагальнюючи положення, викладені науковцями щодо стадій управлінської діяльності, зазначав, що в усіх класифікаціях стадія контролю за виконанням управлінського рішення знаходиться на останньому місці [11, с.80]. Отже, контроль доцільно розглядати як стадію управлінської діяльності. При цьому така стадія посідає останнє місце серед інших стадій управлінської діяльності. Що стосується державно-управлінського впливу на господарську діяльність, слід зазначити, що його правовою формою постає державне управління господарською діяльністю. Однак, у сучасній доктрині адміністративного права панує думка про те, що державне регулювання є більш широким поняттям, ніж державне управління, оскільки охоплює більш широку сферу діяльності держави. Державне регулювання створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління у напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління в цілому. Причому державне регулювання передбачає декілька варіантів майбутньої діяльності керованих об'єктів, створюючи можливість діяти найбільш ефективно [1, с.82-83].

Саме такий підхід до доктринального тлумачення терміна "державне регулювання" як широкого за змістом і гнучкого, всеосяжного за сутністю явища дозволяє зазначити, що стосовно господарської діяльності держава здійснює саме регулюючий вплив як найбільш гнучкий і той, що дозволяє системно охопити усі сторони розвитку господарських відносин, у межах яких суб'єкти господарювання діють. При цьому постає доцільним формування гнучких механізмів правового впливу на господарську

діяльність, зменшення сфери застосування імперативних заходів впливу та поширенням диспозитивного методу регулювання. Зазначене повною мірою стосується і державного контролю у сфері господарської діяльності, який, будучи кінцевою стадією державного регулювання господарської діяльності, складається з низки процедур. Ці контрольні процедури у певному поєднанні становлять окремі структурні елементи контрольного провадження, і кожен із них має власну локальну мету та виконує проміжні завдання, але у межах загальних мети та завдань усього контрольного провадження, що здійснюється стосовно сфери господарської діяльності. До таких елементів, розташованих у порядку зменшення ступеня узагальненості, віднесено стадії та етапи контрольної діяльності, контрольної дії та процедури контролю.

Існування стадій контрольної діяльності вказує на її циклічний характер: певні операції та дії контрольного провадження періодично повторюються у часі і послідовно змінюють одна одну. Їх сукупна структура відображує якісний розвиток контрольного провадження у просторі і насамперед у часі. Стадії контрольної діяльності – це зумовлені логікою процесуальної діяльності відносно самостійні процесуальні операції, які послідовно змінюють одна одну й об'єднані найближчою метою провадження.

Кожному виду адміністративних проваджень притаманні свої стадії, зміст яких не повторюється в інших видах. Саме тому через стадії, їх аналіз характеризується адміністративне провадження. Тобто розглянути або дати характеристику тому чи іншому адміністративному провадженню – здебільшого означає проаналізувати кожен із його стадій.

У найбільш узагальненому вигляді стадія, як самостійний елемент юридичного процесу, являє собою частину визначеної у часі структури, яка складається з об'єктивної логічної послідовності здійснення визначеного числа процедур із прийняття процесуального акта допоміжного або основного призначення. Стадія є визначеною у часі формою, яка сповнена

відповідним функціональним змістом, тобто тими вимогами, які пред'являються до учасників процесу та їхніх дій з метою досягнення останніми матеріально-правового результату, передбаченого правовою нормою [4, с. 28 – 29].

Чіткому відмежуванню стадій однієї від іншої, а самих стадій від етапів та процедур, сприяє визначення критеріїв розмежування таких структурних елементів. Автономність стадій контрольного процесу забезпечується через дотримання низки умов.

1. Поряд із загальними завданнями, що властиві контрольному процесу в цілому, кожна окрема стадія повинна характеризуватися своїми, особистими завданнями, які відрізняються від завдань інших стадій. Невиконання цих завдань перешкоджає подальшому нормальному продовженню процесу.

2. Необхідно, щоб стадія була неминучою, об'єктивно обумовленою у даному процесі.

3. Положення та повноваження суб'єктів на кожній самостійній стадії мають відрізнятися від положень та повноважень суб'єктного складу інших стадій.

4. Кожна наступна стадія є контрольною стосовно попередньої.

5. Кожна самостійна стадія повинна являти собою сукупність процесуальних дій та відносин, установлених законом, завершуватися прийняттям рішення та закріплюватися у відповідному правовому акті.

6. На окремих стадіях контрольного процесу діють різні режимні характеристики: принципи контрольної діяльності, контрольні-процесуальні гарантії, способи та методи контролю [8].

Слід зазначити, що стадії одних контрольних проваджень стосовно господарської діяльності у нормативному порядку зафіксовані, інших — не зафіксовані. Якщо законодавець не визнав за доцільне здійснити нормативну фіксацію стадій, то їх виділення є специфічним результатом узагальнення чинних у тій чи іншій сфері правил. У цьому випадку вирішення питання про стадію залежить не тільки від характеру адміністративного провадження чи процедури і

ступеня їх урегульованості адміністративно-процесуальними нормами, а й від позиції того чи іншого дослідника [7, с. 375].

О.Ф. Андрійко [3, с. 99] до основних стадій контрольного провадження зараховує:

- вибір об'єкта, визначення мети і прийомів контролю; визначення кола контролюючих суб'єктів, що будуть брати участь у здійсненні перевірки та узгодженні їхніх дій;

- прийняття рішення про проведення контролю, з остаточним визначенням органів, що будуть задіяні при проведенні контрольних перевірок;

- ознайомлення з інформацією про об'єкт контролю, повідомлення про час його проведення;

- прийняття рішення за результатами контролю, інформування про фактичний стан об'єкта контролю відповідних органів, підготовка пропозицій та рекомендацій;

- виконання рішень, прийнятих за результатами перевірки.

Зазначена позиція досить повно характеризує контрольне провадження, проте перша з наведених стадій, як уявляється, описує дії, які слід виконати на першій стадії нормотворчого провадження (підготовка проекту нормативного акта з питань здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності); відсутня стадія, на якій безпосередньо досліджується стан предмета контролю.

Як зазначає О.В. Кузьменко [10, с. 381], узагальнено у структурі контрольних проваджень можна виділити три стадії: а) інформаційна стадія; б) аналітична стадія; в) стадія коригування. Втім, у Законі № 877 багато уваги приділено питанням підготовки до проведення перевірки, а згідно з наведеною структурою, вони знаходяться за межами контрольного провадження.

Необхідно зазначити, що у процесуальній юридичній науці окремо виділяються стадії логічної послідовності (вивчення та узагальнення фактичних обставин справи, їх юридична кваліфікація та винесення рішення у справі), стадії функціонального призначення (які проявляються в конкретних видах процесу, коли враховуються без-

посередня функція того або іншого етапу, коло суб'єктів, які беруть у ньому участь та їх повноваження) [13, с. 115] та стадії організації процесу контролю (підготовку до перевірки, проведення перевірки, розгляд матеріалів контролю та прийняття необхідних заходів).

З урахуванням наведеного положення В.М. Горшенев та І.Б. Шахов, виокремили стадії логічної послідовності в контрольному процесі:

1) встановлення фактичних обставин справи, до яких належать операції, що пов'язані з аналізом фактичних даних, із доказом їх повноти та вірогідності;

2) вибір та аналіз норм у випадках, коли операції пов'язані з дослідженням юридичних норм, встановленням їхньої юридичної сили і т.ін.;

3) вирішення справи, виражене в акті застосування права; та стадії функціонального характеру: а) організаційно-підготовча стадія; б) стадія встановлення фактичних обставин справи, аналіз фактів; в) стадія розробки та прийняття рішення, рекомендацій або інформування компетентних органів про свої висновки та приписи з удосконалення діяльності підконтрольних об'єктів;

4) стадія перевірки виконання рішення, прийнятого за результатами контролю [6, с. 160 – 167].

Таким чином, у структурі державного контролю господарської діяльності можна виокремити такі стадії: 1) підготовчу (підготовка й організація проведення перевірки); 2) інформаційно-аналітичну (проведення перевірки); 3) стадію коригування (розгляд матеріалів перевірки та прийняття необхідних заходів).

Метою першої (підготовчої) стадії державного контролю у сфері господарської діяльності є організація здійснення перевірки. Від організації проведення перевірки прямо залежить її результат: з одного боку, неякісна підготовка може призвести до отримання такої ж неякісної інформації (невірне формулювання предмета чи періоду перевірки, сил та засобів, необхідних для її проведення тощо), яку не можна покласти в основу формулювання висновку,

з іншого – веде до порушення прав підконтрольних суб'єктів (незаконне втручання у їх діяльність, завдання збитків тощо). На першій стадії вчиняються такі процесуальні дії, як відбір суб'єктів, стосовно яких буде проводитися перевірка, предмета і часу перевірки, підготовка супровідних документів, доведення необхідної інформації до відома підконтрольних суб'єктів.

Інформаційно-аналітична стадія державного контролю у сфері господарської діяльності має на меті збір відомостей про окремі аспекти господарської діяльності підконтрольного суб'єкта. Як зазначає Д.В. Лученко, метою аналітичної стадії є створення мотивувальної логічної бази для формулювання висновків щодо підконтрольного суб'єкта [11, с. 89].

Вона є основною у процесі контролю, оскільки від зібраної інформації залежатиме висновок, що буде зроблений за результатами контролю. Безпосередньо на ній і розкриваються ті методи контролю, що є в арсеналі контролюючих структур. Тут аналізуються проведені господарські операції з метою пошуку інформації, що становить предмет контролю. При цьому завданням є не збір максимальної кількості інформації, а перспективи її аналітичного осмислення відповідно до предмета контролю: узагальнення та систематизація найбільш стійких, типових фактів, які повторюються, а також негативних проявів, їх наслідків, причин та закономірностей виникнення; встановлення причинного зв'язку між ними, а також впливу зовнішніх та внутрішніх, об'єктивних та суб'єктивних факторів, що викликали небажані відхилення та призвели до невиконання або неналежного виконання прийнятих рішень.

Процес контролю включає в себе також і аналітичний момент, що полягає в обробці первинної інформації, детальній перевірці та аналізі всіх фактів, взятих у їхній сукупності, в причинному зв'язку, створюючи тим самим базу для формування висновку стосовно підконтрольного об'єкта, на скільки процеси, що в ньому відбуваються, відповідають бажаним моделям та зразкам [10, с. 381]. Утім, у контролі збір інформації та її аналіз являють собою єдине ціле, тому

й об'єднуються в одну стадію провадження.

Аналіз, будучи невід'ємною складовою людської діяльності, здійснюється постійно, базується на вже відомій та новій інформації. Оскільки аналізом матеріалів перевірки займаються ті ж особи, що її проводять, то процеси збору й аналізу інформації доцільно розглядати у їх взаємозв'язку. При цьому аналізу підлягає як увесь масив зібраної інформації, так і окремі дані, на підставі яких посадові особи органів державного контролю здійснюють юридично значимі дії щодо отримання конкретних пояснень, довідок, відповідних документів.

Таким чином, аналіз, будучи одним із засобів обробки інформації та однією із цілей контролю, тою чи іншою мірою притаманний всім стадіям контролю: підготовчій – вибір суб'єктів господарювання; стадії коригування – врахування обставин вчиненого правопорушення при вжитті заходів реагування, при розгляді скарг; але більшою мірою – саме інформаційній, оскільки саме на ній отримується найбільша кількість інформації. Саме це й обумовлює виділення інформаційно-аналітичної стадії контролю як цілісної і самостійної складової контрольного провадження.

Логічним продовженням інформаційно-аналітичної стадії є стадія коригування, оскільки саме у її межах проведений на попередній стадії аналіз зібраної інформації отримує свою практичну реалізацію, а одним із завдань контролю є виражена у тій або іншій формі вимога про усунення виявлених недоліків від заданих параметрів функціонування системи.

Узагальнюючи викладене, можна сказати, що контроль завершується не формулюванням та прийняттям регулюючого рішення щодо виправлення, удосконалення або покарання. Кінцева мета контролю – формулювання пропозицій та вимог, обов'язкових до розгляду, але не виконання, заходів з усунення виявлених відхилень від норм, які за своєю функціональною природою можуть бути найрізноманітнішими [10, с. 382 – 383].

Регламентация процедур контролю має не менш істотне значення, ніж будь-які інші управлінські процедури, хоча останні і

потребують значно більшої оперативності, визначення доцільності та свободи розсуду керівників. Процедури контролю та їх регламентація мають значення як для сторони, що контролює, так і для сторони, яку контролюють. Контролюючу сторону визначені процедури дисциплінують, підвищують організованість і дієвість їх роботи. Для сторони, яку контролюють, правове забезпечення процедур контролю позбавляє від свавілля у діях контролюючих, надає результатам перевірок передбачуваності, створює додаткові юридичні гарантії законності дій органів контролю і дотримання прав суб'єктів господарювання, дозволяє останнім виробити стратегічну і тактичні лінії поведінки.

Отже, контроль господарської діяльності, будучи кінцевою стадією державного регулювання господарської діяльності, складається з низки процедур, які у певному поєднанні становлять окремі структурні елементи контрольного провадження, кожний із яких має свою власну мету, яка одночасно є проміжною у досягненні загальної мети контрольного провадження. До таких (у порядку зменшення ступеня узагальненості та підвищення рівня конкретизації) зараховують процесуальні стадії, етапи та окремі процесуальні дії.

Література

1. Адміністративне право України. Академічний курс: у 2 т. [голова редкол. Авер'янов В. Б.]. – К. : ТОВ “Видавництво “Юридична думка”. – 2007. – 592 с.
2. Алехин А.П. Административное право Российской Федерации : Учеб. / [Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.]; под ред. А.П. Алехина. – М. : Зерцало-М, 2003. – 608 с.
3. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / Андрійко О.Ф. : монографія. – К. : “Наук. думка”, 2004. – 300 с.
4. Бенедик И.В. Понятие и соотношения логических и функциональных стадий в юридическом процессе / И.В. Бенедик // Сб. “Процессуальные вопросы повышения эффективности правового регулирования социалистических общественных отноше-

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена характеристиці державного контролю у сфері господарської діяльності, що передбачає дотримання нормативно-визначеної процесуальної форми діяльності органів держави. Заходи контрольного спрямування характеризується наявністю особливого суб'єктного складу із чітко визначеними повноваженнями лідируючих суб'єктів, системи нормативно-правових актів, які передбачають підстави і порядок порушення провадження, особливостями вчинення окремих контрольних дій. Особливості контрольних повноважень в сфері хозяйственной деятельности

SUMMARY

The article is devoted to the characteristic of the state control in the sphere of economic activity, that envisage observation of the normatively-defined procedural form of the state bodies activity. Measures of control determination can be characterized by the special subject content with quite neatly defined authorities of the leading subjects, by the system of normative-legal act that define grounds and order of starting the procedure and special features of realization of separate control actions.

ний". – Ярославль, 1981. – С. 28-29.

5. Битяк Ю.П. Административное право Украины (Общая часть) / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй : учеб. пособ. – Х. : Одиссей, 1999. – 224 с.

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

7. Колпаков В. К. Административно-деліктний правовий феномен / В.К. Колпаков : монографія. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

8. Крупин В.Г. К вопросу о стадиях избирательного процесса / В.Г. Крупин // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве. – Ярославль, 1979. – С. 75.

9. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу / Кузьменко О.В. : монографія. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.

10. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України / [О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій] : підруч.; за ред. О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.

11. Лученко Д.В. Контрольне провадження / Лученко Д.В. : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. – Х. : Націон. юрид. академія ім. Ярослава Мудрого, 2003. – 180 с.

12. Махина С. Н. Управленческий и административный процессы : проблемы теории и перспективы правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. / Махина С.Н. – Воронеж : Воронеж. госуд. ун-т, 1998. – 220 с.

13. Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права; [рук. авт. кол. Н.И. Панов] : учеб. пособ. – Х., 1993.