

## КОНТРОЛЬ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЗА ДОТРИМАННЯМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА СУБ'ЄКТАМИ ГОСПОДАРСЬКОЇ І ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Т.Л. Стародубцева  
ЛьвДУВС

Дана стаття присвячена питанням контролю органами внутрішніх справ за дотриманням адміністративного законодавства суб'єктами господарської і підприємницької діяльності. У статті розглянуті загальнотеоретичні проблеми здійснення контролю державними органами, визначені законодавчі основи залучення органів внутрішніх справ до контролю за певними сферами економіки держави. Подано авторське визначення контролю органами внутрішніх справ за дотриманням адміністративного законодавства суб'єктами господарської і підприємницької діяльності.

*Ключові слова:* контроль, адміністративне законодавство, органи внутрішніх справ, господарська діяльність, підприємницька діяльність.

Данная статья посвящена вопросам контроля органами внутренних дел за соблюдением административного законодательства субъектами хозяйственной и предпринимательской деятельности. В статье рассмотрены общетеоретические проблемы осуществления контроля государственными органами, определены законодательные основы привлечения органов внутренних дел к контролю за определенными сферами экономики государства. Дано авторское определение контроля органами внутренних дел за соблюдением административного законодательства субъектами хозяйственной и предпринимательской деятельности.

*Ключевые слова:* контроль, административное законодательство, органы внутренних дел, хозяйственная деятельность, предпринимательская деятельность.

This article is dedicated to the questions of the control by bodies of the Ministry of internal affairs of administrative legislation observance by entrepreneurial and economic activity of its subjects. In the article examined theoretical problems of state bodies' control, defined legislative basis of bringing bodies of the Ministry of internal affairs in control over certain state economic spheres. Author's definition of control by bodies of the Ministry of internal affairs for administrative legislation observance by entrepreneurial and economic activity of its subjects is given.

*Keywords:* control, administrative legislation, bodies of internal affairs, economic activity, entrepreneurial activity.

**Постановка проблеми.** Зміни в економічній системі суспільства визначаються якісними перетвореннями всіх важелів управління. Практика початкового етапу утворення незалежної української держави, а також досвід інших країн показали, що неможливо використовувати виключно ринкові механізми для забезпечення розвитку суспільства та економіки, як невід'ємної частини діяльності суспільства. Дані сфери потребують державного регулювання. На існуючому етапі розвитку економіки з появою у фінансовій діяльності держави різних форм власності одним з найголовніших важелів став контроль з боку компетентних державних органів за дотриманням юридичними та фізичними особами законодавства в тій чи іншій сфері.

Оптимальний шлях розвитку полягає у добровільному й свідомому дотриманні переважною більшістю суб'єктів правовідносин встановлених державою обов'язків. Проте ексцеси з боку окремих осіб, які полягають у посяганнях на встановлений громадський порядок, порядок здійснення господарської і підприємницької діяльності зумовлює необхідність його захисту від

посягань силами та засобами спеціальних державних органів – суду, органів внутрішніх справ тощо. Діяльність цих спеціальних органів дозволяє забезпечувати життя та недоторканість громадян, охороняти державну, суспільну та приватну власність, підтримувати необхідні умови для нормального функціонування установ, закладів, підприємств, організацій та їх співробітників.

Велику роль в забезпеченні дотримання суб'єктами господарської і підприємницької діяльності адміністративного законодавства відіграють органи внутрішніх справ. Вони у тісному контакті і у взаємодії з іншими державними, в т. ч. правоохоронними, органами здійснюють контроль і ведуть іншу роботу із попередження та припинення адміністративних і кримінальних правопорушень, здійснюються контроль за дотриманням суб'єктами господарської і підприємницької адміністративного законодавства, використовуючи широку гаму засобів правового та морального впливу, арсенал заходів переконання та примусу.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Необхідно зазначити, що контроль ставав предметом дослідження в економічній, політологічній, філософській й, звичайно, юридичній літературі. Здійснення адміністративно-правового регулювання біржової діяльності, його особливості та проблемні моменти є об'єктом досліджень С. Вітвицького, В. Гаращука, Д. Лученко, П. Чистякова, А. Шеваріхіна, В. Шестака та інших.

**Мета дослідження.** У даній статті ми робимо спробу вирішити завдання теоретичного обґрунтування необхідності здійснення контролю органами внутрішніх справ за дотриманням адміністративного законодавства суб'єктами господарської і підприємницької діяльності в Україні. Задля цього аналізуємо останні напрацювання провідних дослідників проблем контрольної діяльності органів внутрішніх справ та чинне законодавство.

**Виклад основного матеріалу.** Зокрема, загальні питання контролю на рівні докторської дисертації “Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні” вивчав В. Гаращук, який тлумачив термін “контроль” як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, тобто виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку будь-кого [1]. За результатами свого дослідження В. Гаращук висунув пропозиції щодо вдосконалення роботи та нормативної бази контролю, а також прийняття Законів України “Про державний контроль в Україні” та “Про державний контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб”.

Разом з тим, даний автор, як випливає з тематики його докторської дисертації, свою увагу концентрував на переважно на загальних питаннях державного контролю, а також на контролі громадян за допомогою звернень до компетентних органів (посадових осіб) за захистом своїх прав.

Співвідносні з В. Гаращуком питання (в контексті теорії держави і права) досліджував В. Шестак. Він вивчав проблеми взаємоконтролю влад у контексті дії системи “стримувань та противаг”, визначив поняття державного контролю. Крім того, В. Шестак за результатами аналізу нормативних актів визначив, що в українській та російській нормотворчій практиці в якості повних синонімів “контролю” використовуються терміни: а) “перевірка” та б) “управління” [2, с. 6]; й дійшов висновку про прийнятність лише однозначного розуміння у контексті державно-правової дійсності контролю як певного виду державної діяльності.

В даній роботі піднята низка важливих питань у сфері контролю, разом з тим, автор переважно уникав розгляду контролю за сферами діяльності в державі.

Контрольне провадження як складову частину адміністративного процесу вивчав Д. Лученко. Ним було надано характеристику правової форми контролю, поняття контрольного провадження і його місце в системі адміністративного процесу, процесуальні стадії контролю та способи його здійснення. До особливих напрацювань вказаного науковця слід віднести формування системи принципів контрольної діяльності та визначення їх змісту [3].

Здійснювалися дослідження контролю різними державними органами за дотриманням адміністративного законодавства суб'єктами господарської і підприємницької діяльності.

Зокрема, А. Шеваріхін досліджував адміністративно-правові проблеми ліцензування господарської діяльності органами внутрішніх справ України й розглядав властивості та характерні

ознаки інституту ліцензування господарської діяльності, особливості окремих видів господарської діяльності. Ліцензування певних видів господарської діяльності органами внутрішніх справ України вказаний науковець розглядав як один із спеціальних видів адміністративної діяльності органів внутрішніх справ, що полягає у видачі суб'єктам господарювання ліцензій (спеціальних дозволів) на право виробництва протягом визначеного терміну товарів, предметів і послуг, а також у наступному контролі за відповідністю здійснення цієї діяльності встановленим правилам [4]. Крім того, до позитивних напрацювань даного автора слід віднести розробку ним напрямів реформування організаційної побудови та вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ щодо ліцензування певних видів господарської діяльності.

Адміністративно-правові проблеми державного контролю досліджували і інші вчені. Зокрема, С. Вітвіцький вивчав питання державного контролю у сфері ліцензійної діяльності, сформулював поняття та принципи державного контролю у сфері ліцензійної діяльності, визначив коло суб'єктів контролю, здійснив їх класифікація за ознакою статусу суб'єкта у правовідносинах щодо контролю ліцензованої діяльності, дослідив форми та методи державного контролю [5]. П. Чистяков розробляв теоретичні та практичні аспекти (суб'єкти, об'єкт, принципи, мета, завдання, функції, гарантії, методи та методика) контролю органів державної податкової служби України за підприємницькою діяльністю, яка підлягає ліцензуванню, розглядав місце та роль контролю органів державної податкової служби України в системі державно-правового та фінансового контролю, аналізував елементи організаційно-правового механізму контролю, сформулював пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання зазначеної контрольної діяльності у контексті основних тенденцій та перспектив розвитку законодавчої науки та практики [6]. Проте всі ці проблеми контролю за підприємницькою діяльністю розглядалися виключно в контексті діяльності органів державної податкової служби України.

На питаннях контролю також зупинялися вчені-адміністративісти, такі як Г. Атаманчук, Д. Бахарак, Ю. Битяк, В. Кобринський, О. Луньов, С. Пузирьов, М. Студенікіна та інші.

Окремі проблеми недотримання чинного законодавства суб'єктами господарської і підприємницької діяльності й необхідності здійснення контролю за ними вивчали А. Смирнов в контексті теоретичних і практичних проблем боротьби зі злочинами в сфері економіки [7]; М. Давиденко, який розглядав актуальні проблеми попередження злочинів, пов'язаних з незаконним підприємництвом [8]; А. Волобуєв, який вивчав проблеми розслідування розкрадань майна та пов'язаних з ними злочинів, обумовлених чинниками підприємницької діяльності в період переходу до ринкової економіки [9]; О. Северин, що досліджував питання правового регулювання валютних операцій суб'єктів господарської діяльності [10]; Я. Лантінов, напрацювання якого стосуються кримінальної відповідальності за порушення порядку зайняття господарською та банківською діяльністю [11]; Т. Кравцова, яка аналізувала теоретико-методологічні засади регулювання в адміністративній діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в сфері господарювання [12] та інші.

Отже, поруч з теоретико-методологічними питаннями контролю, дослідники вивчали переважно вузькоспеціалізовані проблеми у сфері: державного контролю в галузях, які вимагають ліцензування, податкові аспекти контролю за підприємницькою діяльністю, а також злочини в господарській й підприємницькій діяльності. Разом з тим, проблеми комплексного розвитку та здійснення контролю органами внутрішніх справ за дотриманням адміністративного законодавства суб'єктами господарської і підприємницької діяльності на дисертаційному рівні досліджені неповно. У зв'язку з цим, а також через наявність певних правових прогалин сфера здійснення контролю органами внутрішніх справ потребує подальшого вивчення.

Відповідно до Закону України "Про міліцію" на вказаний орган, в числі іншого, покладено завдання виявлення і розкриття правопорушень, запобігання їм, а також розшук порушників (ст. 2). Незважаючи на відсутність в даних положеннях зазначеної нами норми або у самому визначенні "міліція" в Україні згадувань чи посилок на контрольну діяльність, навіть побіжний аналіз вказаного Закону свідчить про наявність у органів внутрішніх справ таких функцій. Зокрема, ст. 10 Закону до обов'язків міліції відносить здійснення контролю: за засудженими до кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі (п. 7); за утриманням у належному технічному стані та чистоті доріг, вулиць, майданів (п. 12); за додержанням

спеціальних правил щодо придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин та матеріалів, інших предметів і речовин, їх зберігання і використання та функціонування цих об'єктів (п. 13); за додержанням громадянами України та іноземцями правил паспортної системи, перебування в Україні і транзитного проїзду через її територію (п. 14); забезпечення в межах своїх повноважень виконання та контролю рішень сільських, селищних, міських рад із питань охорони громадського порядку, торгівлі тощо (п. 26).

Ст. 11 Закону регламентує право міліції: на перевірку у громадян при підозрі у вчиненні правопорушень документи, що посвідчують їх особу, а також інші документи, необхідні для з'ясування питання щодо додержання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на міліцію (п. 2); на відвідування підприємств, установ й організацій для виконання контрольних і профілактичних функцій щодо забезпечення безпеки дорожнього руху (п. 21); вимагати від керівників підприємств, установ і організацій пояснення по фактах порушення законодавства, перевірка додержання якого віднесена до компетенції міліції, а також у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (п. 24).

Найголовнішим для нас положенням п. 24 ст. 11 Закону України "Про міліцію" є право проводити перевірки по фактах порушення законодавства, контроль за додержанням якого віднесено до компетенції міліції, вимагати проведення інвентаризацій і ревізій відповідних сфер фінансово-господарської діяльності [13]. Отже в даному випадку законодавець практично ототожнює терміни контроль та перевірка.

Сам термін "контроль" передбачений низкою законодавчих актів України. Наприклад, ч. 4 ст. 1 Закону України "Про захист економічної конкуренції" від 11.01.2001 р., визначено, що контроль – це вирішальний вплив однієї чи декількох пов'язаних юридичних та/або фізичних осіб на господарську діяльність суб'єкта господарювання чи його частини, який здійснюється безпосередньо або через інших осіб [14].

Законом України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" від 05.04.2007 р. визначено, що державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів 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, прийняттого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища (ч. 2 ст. 1) [15].

На думку С. Ківалова та Л. Білої контроль – це основний спосіб забезпечення законності, головними напрямками здійснення якого є додержання планової, фінансової, ціноутворюючої, договірної, технологічної, виконавчої, трудової та інших видів державної дисципліни; використання державних ресурсів; виконання вимог природоохоронного законодавства; підбір і розміщення кадрів у державному секторі; виконання соціальних програм та ін [16].

На думку російського спеціаліста у галузі управління Г. Гольдштейна, контроль – це процес визначення, оцінки й інформування про співпадання або відхилення існуючих значень від теоретично передбачених [17, с. 114].

Слід зазначити, що адміністративний контроль в сфері економічної діяльності, до складу якої входять господарська та підприємницька, входить до складу більш широкої системи правовідносин – адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері економіки.

Окрім згаданого нами контролю (який відбувається шляхом ліцензування, патентування, реєстрації, сертифікації, видання дозволів тощо), адміністративно-правове регулювання правовідносин у сфері економіки включає забезпечення стратегічних пріоритетів розвитку економіки, впорядкування відносин власності та адміністративно-правове регулювання зовнішньоекономічних відносин [18, с. 262].

З них під контроль органами внутрішніх справ підпадають:

1) суб'єкти господарської діяльності, тобто фізичні та юридичні особи, які здійснюють самостійну, систематичну господарську діяльність, спрямовану на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку та зареєстровані в установленому законом порядку;

2) суб'єкти підприємництва, тобто: фізичні та юридичні особи, які здійснюють самостійну, ініціативну, систематичну, на власний ризик господарську діяльність з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку та зареєстровані в установленому законом порядку (ст. 55 Господарського кодексу України) [19].

Причому, обов'язковою умовою є здійснення останніми діяльності, контроль за якою покладений саме на органи внутрішніх справ. Наприклад, на МВС України покладено ліцензування таких видів господарської діяльності, як:

- виробництво, ремонт та торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення, холодною, пневматичною зброєю і боєприпасами до них;
- виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуальної захисту, активної оборони та їх продаж;
- надання послуг, пов'язаних з охороною державної та іншої власності, надання послуг з охорони громадян;
- діяльність, пов'язана з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами;
- діяльність, пов'язана з відкриттям та функціонуванням стрілецьких тирів, стрільбищ невійськового призначення, мисливських стендів [20].

Відповідно, МВС України має право здійснювати контроль за дотриманням ліцензіатами ліцензійних умов провадження вищезгаданих видів господарської діяльності.

**Висновок.** Отже, термін “контроль” в контексті теми даної статті можна визначити як діяльність відповідних органів внутрішніх справ, до компетенції яких віднесено перевірку за дотриманням адміністративного законодавства, й яка полягає в оцінці практичного функціонування суб'єктів господарської та підприємницької діяльності, а також вжиття за результатами даної перевірки органами внутрішніх справ, в разі наявності порушень, заходів з їх припинення та відновлення порушених правовідносин.

Ознаки контролю органами внутрішніх справ за дотриманням адміністративного законодавства суб'єктами господарської і підприємницької діяльності в Україні:

- стосується певних, визначених законодавством видів суб'єктів;
- потребує здійснення перевірки;
- полягає у визначенні дотримання установою, підприємством, організацією тощо відповідних норм адміністративного законодавства;
- передбачає втручання в разі необхідності в оперативно-господарську та виробничу діяльність підконтрольного суб'єкта використовуючи при цьому заходи адміністративного примусу.

### Література

1. Гаращук В.М. *Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: Дис. ...д-ра юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 “Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право”*. – Харків: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2003. 413 с. – С. 63. – Машинопис.

2. Шестак В.С. *Державний контроль в сучасній Україні (загальнотеоретичні питання): Автореф. дис. ...канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.01 “Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень”*. – Харків: Національний університет внутрішніх справ, 2002. – 16 с. – С. 6.

3. Лученко Д.В. *Контрольне провадження: Дис. ...канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 “Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право”*. – Харків: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2003. – 180 с. – Машинопис.

4. Шеваріхін А.О. *Адміністративно-правові проблеми ліцензування господарської діяльності органами внутрішніх справ: Дис. ...канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 “Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”*. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 2003. – 203 с. – С. 31. – Машинопис.

5. Вітвіцький С.С. *Державний контроль у сфері ліцензійної діяльності: Дис. ...канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 “Теорія управління; адміністративне право та процес;*

фінансове право; інформаційне право”. – Запорізький юридичний інститут МВС України, Запоріжжя, 2004. – 178 с. – Машинопис.

6. Чистяков П.М. Контроль органів державної податкової служби України за підприємницькою діяльністю, яка підлягає ліцензуванню: теорія та практика реалізації: Дис. ...канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 “Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”. – Національна академія державної податкової служби України, Ірпінь, 2004. – Машинопис.

7. Смирнов А.А.<sup>6</sup> “Злочинність у сфері підприємницької діяльності та її попередження”: Дис. ...канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.08 “Кримінальне право та криминологія; кримінально-виконавче право”. – Національна академія внутрішніх справ України, К., 2002. – 253 с. – Машинопис.

8. Давиденко М.Л. Незаконне підприємництво: криминологічне дослідження: Дис. ...канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.08 “Кримінальне право та криминологія, кримінально-виконавче право”. – Національний університет внутрішніх справ. Україна, Харків, 2004. – 162 с.. – Машинопис.

9. Волобуєв А.Ф. Наукові основи комплексної методики розслідування корисливих злочинів у сфері підприємництва: Дис. ...д-ра юрид. наук за спеціальністю 12.00.09 “Кримінальний процес та криминологія; судова експертиза”. – Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2001. – 427 с. – Машинопис.

10. Северин О.Є. Правове регулювання валютних операцій суб’єктів господарської діяльності: Дис. ...канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.04 “Господарське право; господарсько-процесуальне право”. – Інститут економіко-правових досліджень НАН України, Донецьк, 2003. – 216 с. – Машинопис.

11. Лантінов Я.О. Кримінальна відповідальність за порушення порядку зайняття господарською та банківською діяльністю за ст. 202 КК України: Дис. ...канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.08 “Кримінальне право та криминологія; кримінально-виконавче право. – Національний університет внутрішніх справ”. – Харків, 2004. – 217 с. – Машинопис.

12. Кравцова Т.М. Адміністративно-правові засади здійснення державної регуляторної політики в сфері господарювання: Дис. ...д-ра юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 “Теорія управління: адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”. – Національний університет внутрішніх справ, Україна, Харків, 2004. – 456 с. – Машинопис.

13. Закон України “Про міліцію” від 20.12.1990 р № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР від 22.01.1991 – 1991 р., № 4, стор. 20. Із змінами.

14. Закон України “Про захист економічної конкуренції” від 11 січня 2001 N 2210-III // Відомості Верховної Ради України від 23.03.2001 – 2001 р., № 12, ст. 64.

15. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

16. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навч.-метод. посібник. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Одеса: Юридична література, 2002. – 312 с. – С. 60.

17. Гольдштейн Г.Я. Основы менеджмента: Учеб. пособие. – 2-е изд., доп. и перераб. Таганрог: Изд-во ТРТУ, 2003. – 230 с. – С. 114.

18. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Т.О. Коломoeць. – К.: Істина, 2008. – 457 с. – С. 262–264.

19. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, 19–20, 21–22. – Ст. 144.

20. Щодо права здійснювати державний нагляд (контроль) за дотриманням ліцензіатами ліцензійних умов провадження певних видів господарської діяльності. Лист Держкомпідприємництва від 09.10.2009 р. № 12266.

---

<sup>1</sup> Formowanie (ang. formation) – pojęcie wykorzystywane w tworzeniu polityki, określa się jako kształtowanie całego systemu lub inaczej przygotowanie ‘systematycznego sprawozdania’. Niezbędnie odróżniać od pojęcia formułowanie (formulation).