

УДК 346.15:351

**Н. В. НИКИТЧЕНКО,***кандидат юридичних наук, доцент,**докторант Інституту економіко-правових досліджень НАН України (м. Київ)*

## КОНСТИТУЦІЙНІ ПРАВА І ОBOB'ЯЗКИ УЧАСНИКІВ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ГОСПОДАРСЬКИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Досліджено конституційні права і обов'язки учасників організаційно-господарських відносин та надано пропозиції до законодавства про державний контроль у сфері господарської діяльності. Обґрунтовано, що досягнення балансу інтересів у сфері державного контролю господарської діяльності потребує встановлення взаємних прав, обов'язків і відповідальності учасників таких організаційно-господарських відносин. При цьому ключове значення у вирішенні цього завдання має положення Конституції про невичерпність конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також участь громадян в управлінні державними справами.

**Ключові слова:** *господарська діяльність, державний контроль, організаційно-господарські відносини, конституційні права і обов'язки, господарські права і обов'язки, господарська відповідальність.*

Державний контроль є невід'ємною складовою сучасної системи господарювання, побудованої на засадах суспільного виробництва. Як функція державної влади він необхідний сучасному суспільству для виявлення конфлікту приватних і публічних інтересів, розв'язання протиріч і забезпечення збалансованого суспільного розвитку. Водночас у розвитку суспільних відносин час від часу відбуваються кардинальні зміни, які вимагають відповідного удосконалення контрольних механізмів, які б забезпечували ефективне виконання державою цієї функції в інтересах всього суспільства.

Після переходу до ринкових умов господарювання Україна обрала напрямок на побудову соціально орієнтованої ринкової економіки, що отримало закріплення в Конституції України. Це принципово змінило конфігурацію суспільних відносин у сфері господарювання, так як і в інших сферах суспільного життя. Правові форми державного контролю у сфері господарської діяльності, які використовувалися в умовах централізовано керованої економіки, застаріли, тому потрібна розробка нових форм і адаптація старих елементів до нових умов. Як підкреслюють фахівці в галузі державного контролю, контроль повинен видозмінюватися, вдосконалюватися в міру розвитку держави, її форм і структур влади, системи управління і суспільного устрою [1, с. 33]. У той же час, незважаючи на вжиті кроки з формування нового механізму державного контролю у сфері господарської діяльності, та система контролю, яка існує на сьогодні, свідчить про те, що ефективної концепції державного контролю у нових умовах все ще не сформувався.

Окремі проблеми контрольної діяльності, що стосуються у тому числі й державного контролю у сфері господарської діяльності, розглядалися здебільшого через призму різних галузей права – адміністративного, фінансового, конституційного, кримінального, а також теорій держави і права. Окремі проблеми контрольної діяльності висвітлювалися в наукових працях таких вчених: В. Г. Афанасьєва, Г. В. Атаманчука, М. Г. Белова, В. М. Горшеньова, І. М. Іванова, В. О. Клімова, І. Ф. Константинова, О. В. Мелкадзе, М. С. Студенікіної, І. Б. Шахова, О. В. Шоріної, О. Ф. Андрійко, В. М. Гаращука, І. К. Залюбовської, С. В. Ківалова, О. М. Куракіна, О. А. Кузьменко, І. В. Панової, П. С. Пацурківського, О. П. Пашенко, Л. А. Савченко, Л. М. Кравченко, С. І. Лучковської, Л. М. Касьяненко, Н. А. Маринів, П. М. Чистякової, І. Г. Андрущенко, Г. М. Остапович, Є. В. Додіна, В. М. Дьоміна, Т. В. Корневої та ін. З точки зору господарського права окремі аспекти державного контролю у сфері господарської діяльності розглядалися в роботах В. К. Мамутова, Г. Л. Знаменського, А. Г. Бобкової та інших вчених-господарників. Однак комплексного дослідження теоретичних і практичних проблем державного контролю у сфері господарської діяльності з точки зору системного, господарсько-правового підходу ще не проводилося.

Особливістю господарсько-правового підходу є те, що він базується на застосуванні методу балансу інтересів у вирішенні будь-яких проблем та врегулюванні проблемних ситуацій у сфері господарювання. Це забезпечує застосування рівного, збалансованого підходу до регулювання як горизонтальних, так і вертикальних

відносин, до будь-яких різновидів організаційно-господарських відносин, у тому числі різних видів державного контролю тощо. Реалізація такого підходу забезпечується тим, що за основу в господарсько-правовому регулюванні беруться конституційні права й обов'язки суб'єктів господарювання та учасників господарських відносин з ними.

**Метою** цієї статті є дослідження конституційних прав і обов'язків учасників організаційно-господарських відносин та розробка пропозицій до законодавства про державний контроль у сфері господарської діяльності.

За останні роки контроль в Україні багато в чому втратив свою цінність. Населення, зокрема, контроль сприймає як негативне явище, вживає його як синонім слова «обмеження» або «втручання». Причиною такого негативно іміджу контролю серед керівників суб'єктів господарювання, а також самих осіб, що уповноважені здійснювати державний та муніципальний контроль у сфері господарювання, є його низький статус. Використовуючи контрольні заходи як засіб політичної боротьби, відстоювання незрозумілих інтересів, контроль перестав виконувати ту основну функцію, для якої він був створений, – управління. Адже контроль тісно пов'язаний з іншими елементами управління. Він є ефективним тоді, коли стає невід'ємною його частиною, і навпаки, неефективним і навіть тягарем – коли його використовують лише як фіскальний засіб, що не бере участі у процесі управління ризиками з метою досягнення загальних цілей в економіці.

У законі України від 05.04.2007 «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [2] українським законодавцем зроблено спробу врегулювати 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. Однак по суті у ньому прописано порядок інспектування діяльності суб'єктів господарювання, який є підвидом державного контролю у сфері господарювання і відображає лише його частину. Відповідно, зведення контролю до спостереження за дотриманням суб'єктами господарювання технічних норм спотворює зміст його організаційно-господарської природи, що насамперед ставить за мету не покарати, а досягти ефективного функціонування економіки в цілому.

Причиною такого стану речей є вузькогалузевий підхід до врегулювання відносин у сфері

господарювання. Натомість правове регулювання господарських відносин потребує системного підходу та застосування правових засобів комплексного характеру. Тому пошук конкретних напрямів із підвищення ефективності правового забезпечення здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності вимагає спеціального господарсько-правового дослідження взаємних прав і обов'язків органів контролю та суб'єктів господарювання в організаційно-господарських відносинах, що складаються між ними. Основу таких прав і обов'язків складають конституційні права і обов'язки суб'єктів господарського права.

Конституція України [3] містить низку норм господарсько-правового значення, на які зазвичай посилаються науковці та практики.

Стаття 41 передбачає, що кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом. Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток із мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів із подальшим повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом. Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі.

Згідно зі ст. 42 кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом. Підприємницька діяльність депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування обмежується законом. Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види і межі монополії визначаються законом. Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю

продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів.

Натомість право власності і право на підприємницьку діяльність – не єдині права господарського характеру, які гарантує Конституція, адже права і свободи людини і громадянина згідно зі ст. 22 не є вичерпними, вони гарантуються і не можуть бути скасовані.

Так, ст. 22 Конституції України проголошує таке: «Права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод».

Єдиним обмеженням при цьому є те, що така свобода в реалізації своїх інтересів не може порушувати права і свободи інших людей.

Так, ст. 23 Конституції України проголошує наступне: «Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості».

Зазначені норми свідчать як про пріоритет конституційних прав і свобод над іншими правами, встановленими законом, так і про доповнення передбачених законами прав і обов'язків учасників господарських відносин конституційними правами і свободами, гарантованими Конституцією під узагальнюючим поняттям «невичерпних прав і свобод».

У правотворчій та правозастосовчій діяльності державних органів домінуючими є ідеї єдності, неподільності права і закону, між правом і законом не проводиться ніякої відмінності. Водночас у теорії держави і права робляться значні зусилля для відмежування права від «неправового закону». Як зазначає М. М. Марченко [4, с. 341–345], у такому разі під час вирішення проблеми співвідношення права і закону стикаються два підходи. Один з них орієнтований на те, що держава є єдиним і виключним джерелом права. Інший ґрунтується на тому, що право як регулятор суспільних відносин вважається «щонайменше відносно незалежним від держави і закону або навіть передуючим закону» [5, с. 13]. Ця проблема неодноразово була предметом гострих наукових дискусій.

Тенденція до розрізнення права і закону була започаткована ще за радянських часів за участі науковців у галузі господарського права. Як зазначається у спеціальній літературі, починаючи з другої половини 50-х років, в 60-ті і

особливо 70–80-ті роки «вузьконормативний підхід» до права, який ґрунтується на ототожненні права і законодавства, поступово втрачав своє значення і позиції. Помітно активізувався відхід від офіційного «праворозуміння». Підсумки цього виразно проявилися на проведеному в 1979 р. журналом «Радянська держава і право» засіданні круглого столу за темою «Про розуміння радянського права», де під час гострих дискусій велика група вчених (А. А. Гатинян, В. Г. Графський, В. Д. Зорькін, Р. З. Лившиць, Л. С. Мамут, В. К. Мамутов, В. С. Нерсисян, В. М. Сирих, В. О. Туманов, Г. Т. Чернобель) піддала критиці нормативне розуміння права і виступила з обґрунтуванням інших трактувань права (Радянська держава і право. – 1979. – № 7–8) [6, с. 396, 398–399]. Інтерес до розрізнення права і закону помітно посилювався в 90-ті роки, коли стали можливими перші кроки в сторону права і правової державності. На сьогодні ідеї правової держави отримали закріплення в Конституції України та інших пострадянських держав.

Аналізуючи текст Конституції України, науковці доходять висновку, що пріоритет права над законом закріплено в Конституції України, так само як і в міжнародних документах [7, с. 175].

Згідно з Конституцією України, Україна є демократичною, соціальною, правовою державою, в якій людина визнається найвищою соціальною цінністю, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3). У цих положеннях закріплюється верховенство закріплених у Конституції прав і свобод людини та громадянина перед іншими правами та обов'язками, встановленими законом (перед законом).

Згідно зі ст. 8 Конституції, в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

У ст. 6 Господарського кодексу України [8] закріплено загальні принципи господарювання в Україні, якими є:

забезпечення економічної багатоманітності та рівний захист державою усіх суб'єктів господарювання;

свобода підприємницької діяльності у межах, визначених законом;

вільний рух капіталів, товарів та послуг на території України;

обмеження державного регулювання економічних процесів у зв'язку з необхідністю забезпечення соціальної спрямованості економіки, добросовісної конкуренції у підприємстві, екологічного захисту населення, захисту прав споживачів та безпеки суспільства і держави;

захист національного товаровиробника;

заборона незаконного втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у господарські відносини.

Ці принципи покликані забезпечувати гарантовану ст. 13 Конституції соціальну спрямованість економіки та забезпечувати захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання.

Як показує аналіз норм закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», у структурі прав і обов'язків учасників відносин цього виду спостерігається певна однобокість. Баланс інтересів вимагає побудови такої системи правовідносин, в якій правам і обов'язкам однієї сторони кореспондують права і обов'язки (і відповідальність) іншої сторони, і навпаки. Тому пропонується доповнити зазначений Закон низкою норм, які б забезпечували досягнення балансу інтересів у сфері державного контролю господарської діяльності за допомогою встановлення взаємних прав, обов'язків і відповідальності учасників цих організаційно-господарських відносин.

При цьому в обґрунтуванні таких пропозицій питання можна ставити так, що йдеться про конкретизацію гарантованих Конституцією прав і свобод (під узагальнюючим поняттям «невичерпних прав і свобод», застосованим у ст. 22 Конституції).

При цьому один з ключових напрямів розвитку законодавства у зазначеному контексті має сприяти налагодженню громадського контролю за здійсненням державного контролю у сфері господарської діяльності, який доцільно здійснювати створеними за участі суб'єктів господарювання громадськими організаціями. Конституційно-правовим підґрунтям для устаткування відповідної практики є норма ст. 38 Конституції України, згідно з якою громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами.

На основі проведеного дослідження пропонується закріпити у господарському законодавстві таке регулювання:

– обов'язок контролюючих органів та уповноважених на проведення перевірки осіб із на-

дання консультацій, проведення навчання, надання рекомендацій із оптимізації обліку господарських операцій, складання актів документального оформлення господарської діяльності, здійснення інших організаційних заходів, необхідних для налагодження ефективної роботи підприємства, у тому числі безкоштовної участі у навчальних заходах, що організуються громадськими організаціями;

– право підприємств вимагати укладення договорів з органами державного контролю, в яких можливо конкретизувати права, обов'язки і відповідальність, встановлені законодавством, а також узгоджувати додаткові права, обов'язки та відповідальність, не заборонені законодавством;

– формування як органу громадського контролю регіональних зборів представників рад трудових колективів та законодавче наділення їх правом відведення державних контролерів;

– розширення законодавчих гарантій прав підприємств у відносинах із органами державного контролю шляхом наділення створених підприємствами громадських організацій повноваженнями громадського контролю за діями державних контролерів та у разі наявності правопорушень у діях державних контролерів – правом відкладення виконання адміністративних приписів до належної перевірки законності в адміністративному порядку, зокрема за рішенням регіональних відділень ТПП України;

– право створених підприємствами громадських організацій (ТПП України та інших) узгоджувати типові умови договорів, що укладаються підприємствами з органами державного контролю, які є обов'язковими до врахування під час укладання договорів, якщо вони не протирічать законодавству; а також висувати обов'язкові до врахування органами державного контролю вимоги до змісту типових договорів, якщо такі вимоги не протирічать законодавству;

– право створених підприємствами громадських організацій здійснювати зворотний контроль рівня кваліфікації посадових осіб органів державного контролю, що здійснюють перевірку господарської діяльності підприємств, а саме брати участь у атестації кадрів;

– право створених підприємствами громадських організацій брати участь у розробці нормативного регулювання контрольних процедур;

– право суб'єкта господарювання вимагати в осіб, уповноважених на здійснення контролю, не лише підтвердження повноважень на проведення перевірки, а й сертифікат, що підтверджує професійну придатність особи для

виконання такої роботи, також запропоновано встановити відповідальність за допуск до перевірок осіб, які не мають необхідної підготовки та документів, що її підтверджують;

– обов'язок суворого та бездоганного дотримання працівниками органів державного контролю меж своїх повноважень, а також відповідності поведінки загальноприйнятому діловому етикету та моральним засадам суспільства.

**Висновок:** досягнення балансу інтересів у сфері державного контролю господарської діяльності потребує встановлення взаємних прав, обов'язків і відповідальності учасників таких

організаційно-господарських відносин. При цьому ключове значення у вирішенні цього завдання має положення Конституції про невичерпність конституційних прав і свобод людини та громадянина, а також участь громадян в управлінні державними справами.

Одним із ключових напрямів розвитку законодавства у зазначеному контексті є сприяння налагодженню громадського контролю за здійсненням державного контролю у сфері господарської діяльності, який доцільно здійснювати створеними за участі суб'єктів господарювання громадськими організаціями.

#### Список використаних джерел

1. Золотарев И. Л. Из истории государственного контроля в России 1892-1917 гг. / И. Л. Золотарев // Контроллинг. – 1994. – № 2. – С. 33–37.
2. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : закон України від 5 квіт. 2007 р. № 877-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-v>.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права : учебник / М. Н. Марченко. – М. : Велби ; Проспект, 2008. – 768 с.
5. Четвернин В. А. Демократическое конституционное государство : введение в теорию / В. А. Четвернин. – М. : Наука, 1993. – 142 с.
6. Нерсесянц В. С. Философия права : учеб. для вузов / В. С. Нерсесянц. – 2-е изд., перераб и доп. – М. : Норма, 2006. – 848 с.
7. Грудничкая С. Н. Хозяйственная правосубъектность государственных предприятий : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04 / Грудничкая Светлана Николаевна. – Донецк, 2012. – 516 с.
8. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, 19–20, 21–22. – Ст. 144.

Надійшла до редколегії 12.12.2014

#### **НИКИТЧЕНКО Н. В. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ УЧАСТНИКОВ ОРГАНИЗАЦИОННО-ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Исследованы конституционные права и обязанности участников организационно-хозяйственных отношений и даны предложения к законодательству о государственном контроле в сфере хозяйственной деятельности. Обоснованно, что достижение баланса интересов в сфере государственного контроля хозяйственной деятельности требует взаимных прав, обязанностей и ответственности участников таких организационно-хозяйственных отношений. При этом ключевое значение в решении этой задачи имеет положение Конституции о неисчерпаемости конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также участие граждан в управлении государственными делами.

**Ключевые слова:** хозяйственная деятельность, государственный контроль, организационно-хозяйственные отношения, конституционные права и обязанности, хозяйственные права и обязанности, хозяйственная ответственность.

#### **NIKITCHENKO N. V. CONSTITUTIONAL RIGHTS AND RESPONSIBILITIES ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC RELATIONS IN THE SPHERE STATE CONTROL OF ECONOMIC ACTIVITY**

Constitutional rights and obligations of participants' organizational economic relations are explored. Proposals on state control in the sphere of economic activity in the legislation are given. It is grounded that striking a balance of interests in the sphere of state control of economic activity requires the mutual rights, obligations and responsibilities of the members of such organization of economic relations. Provision of the Constitution of the immensity of the constitutional rights and freedoms of man and citizen is a key to solving this problem, as well as the participation of citizens in public affairs.

**Keywords:** economic activity, state control, organizational and economic relations, constitutional rights and responsibilities, economic rights and responsibilities, economic responsibility.