

ЛЮБИМОВА С. Ю.,
кандидат юридичних наук, директор
(ТОВ «Наутілус»)

ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ КОНТРОЛЮ
ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ У СФЕРІ
ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

УДК 342.9

Проаналізовано чинне законодавство з питань регулювання контролю та адміністративного нагляду у сфері господарювання, виявлено наявні у ньому недоліки й запропоновано шляхи їх усунення.

Ключові слова: *контроль, адміністративно-правове регулювання, реєстраційні та дозвільно-ліцензійні провадження, господарська діяльність.*

Проаналізовано действующее законодательство по вопросам регулирования контроля и административного надзора в сфере хозяйствования, сделано замечание относительно имеющихся в нем недостатков и предложены пути их устранения.

Ключевые слова: *контроль, административно-правовое регулирование, регистрационные и разрешительно-лицензионные производства, хозяйственная деятельность.*

This paper analyzes the existing legislation on the regulation and control of administrative supervision in the field of management, made comments on the existing rates, drawbacks and propose ways to address them.

Key words: *control, administrative regulation, registration and licensing and licensing proceedings, economic activity.*

Вступ. Конституція України встановила, що кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом [1]. Однак лише одного законодавчого закріплення вищезазначеного права не досить для виникнення й розвитку суспільних відносин як у сфері підприємницької діяльності, так і у сфері господарювання в цілому. З цього приводу дуже вдалими, на нашу думку, є зауваження І. С. Орехової про те, що реалізація вищезазначеної конституційної норми потребує розв'язання низки проблем, пов'язаних, з одного боку, зі створенням такого режиму господарювання, який сприяв би розвитку підприємництва, стимулював формування цивілізованого ринку, а з іншого – з функціонуванням системи дієвого контролю з боку держави за дотриманням суб'єктами господарської діяльності загальнообов'язкових правил [2, с. 13]. У свою чергу, зауважимо, що контроль – це один із основних засобів забезпечення дисципліни та законності не тільки в сфері здійснення господарської діяльності, а також у багатьох інших сферах суспільного життя. Отже, контроль у сфері господарської діяльності набуває особливого значення та є актуальним для дослідження.

Слід зазначити, що питання контролю й нагляду у сфері державного управління завжди перебували і перебувають у центрі уваги дослідників, зокрема, їм приділяли увагу В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, О. М. Бандурка, В. М. Гарашук, С. В. Ківалов, О. М. Музичук та інші правники. Утім у деяких сферах державного регулювання питання здійснення контролю та адміністративного нагляду все ще залишаються дискусійними й потребують детальнішого опрацювання. Одним із таких проблемних питань є поняття і значення контролю й адміністративного нагляду у сфері господарської діяльності.



Постановка завдання. Мета статті – визначити поняття й значення контролю та адміністративного нагляду у сфері господарської діяльності. Для цього планується проаналізувати чинне законодавство з питань регулювання контролю й адміністративного нагляду у сфері господарювання, виявити його недоліки та запропонувати шляхи їх усунення.

Результати дослідження. Говорячи про значення контролю як у сфері господарської діяльності, так і в усіх сферах суспільного життя слід зазначити, що Міжнародна організація вищих контрольних органів на своєму IX Конгресі, який відбувся в Лімі в 1977 р., прийняла “Лімську декларацію керівних принципів контролю”, котра залишається актуальною й нині. У вищезазначеному міжнародно-правовому акті щодо значення контролю наголошено на тому, що контроль – це не самоціль, а невід’ємна частина системи регулювання, метою якої є викриття відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів, законності, ефективності та економії витрачання матеріальних ресурсів на можливо більш ранній стадії для того, щоб мати можливість прийняти коригувальні заходи, в окремих випадках, залучити винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну шкоду або здійснити заходи із запобігання або скорочення таких порушень у майбутньому [3].

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про захист економічної конкуренції” від 11 січня 2001 р. 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, зокрема, завдяки праву володіння чи користування всіма активами чи їх значною частиною; праву, яке забезпечує вирішальний вплив на формування складу, результати голосування та рішення органів управління суб’єкта господарювання; укладенню договорів і контрактів, які дають можливість визначити умови господарської діяльності, давати обов’язкові до виконання вказівки або виконувати функції органу управління суб’єкта господарювання; заміщенню посади керівника, заступника керівника спостережної ради, правління, іншого наглядового чи виконавчого органу суб’єкта господарювання особою, яка вже обіймає одну чи кілька із зазначених посад в інших суб’єктах господарювання; обійманню більше половини посад членів спостережної ради, правління, інших наглядових чи виконавчих органів суб’єкта господарювання особами, які вже обіймають одну чи кілька із зазначених посад в іншому суб’єкті господарювання [4].

Необхідно зазначити, що нормативною основою здійснення контролю в сфері господарської діяльності є Закон України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” від 5 квітня 2007 р. Так, цей Закон 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). Відповідно до ст. 1 вищезазначеного нормативно-правового акта державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб’єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, прийнятого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. Водночас дія Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” не поширюється на відносини, що виникають під час здійснення заходів валютного контролю, митного контролю, державного експортного контролю, контролю за дотриманням бюджетного і податкового законодавства та касових операцій, контролю за дотриманням порядку проведення розрахунків, за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, використанням державного та комунального майна, банківського і страхового нагляду, інших видів спеціального державного контролю за діяльністю суб’єктів господарювання на ринку



фінансових послуг, державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог нормативно-правових актів щодо забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, телекомунікації, поштовий зв'язок, радіочастотний ресурс України, під час проведення процедур, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, а також оперативно-розшукової діяльності, прокурорського нагляду, досудового розслідування і правосуддя, державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки, державного контролю та нагляду в галузі цивільної авіації, державного нагляду (контролю) за дотриманням ліцензійних умов транспортування природного і нафтового газу трубопроводами та його розподілу, постачання природного газу, зберігання природного газу в обсягах, що перевищують рівень, який установлюється ліцензійними умовами провадження господарської діяльності зі зберігання природного газу [5].

Аналізуючи зазначене вище, законодавче визначення поняття “державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності”, вважаємо за необхідне зробити такі зауваження. По-перше, у наведеному визначенні міститься перелік органів, які здійснюють державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності. Принаймні такого висновку можна дійти з того, що після переліку уповноважених законом органів (центрального органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування) міститься позначення, що далі, у тексті закону, вони згадуватимуться як органи державного нагляду (контролю). Водночас зарахування до органів державного нагляду (контролю) органів місцевого самоврядування вкрай неправильно, так як останні, як відомо, не належать до державних.

Так, відповідно до ст. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р., місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [6]. Окрім цього, слід додати, що в ст. 5 Конституції України встановлено: носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1]. З даної конституційної норми випливає, що влада, яка здійснюється органами місцевого самоврядування, не є державною, а самі органи місцевого самоврядування не належать до системи органів державної влади [7, с. 176]. Висновку стосовно того, що органи місцевого самоврядування не є органами державної влади можна дійти також з назви нормативно-правових актів. Прикладом вищезазначеного нормативно-правового акта може слугувати Закон України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” від 23 вересня 1997 р., який визначає порядок усебічного та об’єктивного висвітлення діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування засобами масової інформації і захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування [8]. Водночас зауважимо, що види та суб’єкти контрольної-наглядової діяльності в сфері господарської діяльності буде розглянуто в наступному параграфі представленою нами дослідження.

Друге зауваження стосується як самої назви закону – “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, так і назви самого поняття “державний нагляд (контроль)”, що міститься у вищезазначеному нормативно-правовому акті. У даному випадку йдеться про ототожнення законодавцем понять “контроль” і “нагляд”, що, на нашу думку, не зовсім правильно. У цьому контексті слід погодитись із Х. П. Ярмачі, який під час дослідження проблематики адміністративно-наглядової діяльності міліції в Україні дійшов висновків, що основна відмінність контролю від нагляду полягає в тому, що суб’єкт нагляду не



має права втручатися в оперативну діяльність піднаглядного. Звідси, будь-який суб'єкт контролю наділений владними повноваженнями, а суб'єкт нагляду контрольними повноваженнями не наділений [9, с. 10–11]. Крім цього, не можна не погодитись із думкою про те, що наукове тлумачення сутності контролю передбачає: 1) припинення протиправних дій; 2) притягнення винного до відповідальності; 3) відміну акта управління; 4) відсторонення його від виконання службових обов'язків тощо [10, с. 109].

Більшість повноважень органу державного нагляду (контролю) належать до наглядових повноважень, так як не передбачають можливості втручання таких органів в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта (суб'єкта господарювання). При цьому такий вид наглядової діяльності в сфері господарської діяльності слід визначити як адміністративний нагляд, оскільки здійснюється адміністративними органами, тобто органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Адміністративний нагляд, як правило, полягає в забезпеченні виконання загально-обов'язкових норм, установлених як законами, так і підзаконними актами, багато які з них до того ж належать до техніко-юридичних норм. Здійснюється адміністративний нагляд систематично, як правило, за ініціативою його суб'єктів, і пов'язаний він із застосуванням заходів адміністративного примусу [11, с. 216–220; 12, с. 180–181; 13, с. 112]. Як справедливо було зазначено з цього приводу, адміністративний нагляд – це здійснення спеціальними державними структурами цільового спостереження за дотриманням виконавчо-розпорядчими органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами [14, с. 783]. Крім цього слід погодитись із Л. І. Пашковською, яка в своєму дослідженні, що присвячено адміністративно-правовому регулюванню діяльності судових постачальників, визначає, що адміністративний нагляд – це особливий вид виконавчо-розпорядчої діяльності. Його мета – забезпечити безпеку суспільства, держави, громадян, а також належну якість продукції й послуг. В умовах зменшення державного втручання в діяльність організацій, життя громадян, переходу до правової держави обсяг нагляду збільшуватиметься за рахунок звуження обсягу контролю [15, с. 111]. Крім цього, в науково-правових колах зазначають, що адміністративний нагляд – це систематичне спостереження за точним і неухильним додержанням посадовими особами та громадянами правил і застосування норм, що охороняють життя, здоров'я, права та свободи громадян, регулюють громадський порядок і громадську безпеку з метою попередження, припинення порушень цих правил, виявлення порушників і притягнення їх до адміністративної чи кримінальної відповідальності, застосування до них заходів громадського впливу [16, с. 124; 17, с. 127–128].

Заслуговує на увагу й позиція стосовно того, що адміністративний нагляд – це систематичне спостереження уповноважених на те державних органів і посадових осіб за неухильним і повним виконанням підприємствами, установами, організаціями, органами державного управління, їх посадовими особами і громадянами вимог правових норм з окремих спеціальних питань державного управління [18, с. 271; 13, с. 109–110].

Таким чином, під адміністративним наглядом у сфері господарської діяльності слід розуміти діяльність адміністративних органів (органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), що здійснюється з метою виявлення та попередження порушень приписів нормативно-правових актів суб'єктами господарювання.

Що стосується контрольних повноважень органу державного нагляду (контролю), що містяться в ст. 8 Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, то до них можна зарахувати право такого органу “вимагати від суб'єкта господарювання усунення виявлених порушень вимог законодавства” та права “накладати штрафні санкції та вживати заходи, передбачені законом”.

Висновки. Таким чином, Закон України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” містить характерну для ряду законодавчих і підзаконних актів помилку – ототожнення понять “контроль” і “нагляд”, що безумовно не



сприяє розвитку даних правових інститутів та ускладнює сприйняття законодавства в цілому. Водночас, оскільки вищезазначений Закон України визначає як основні засади здійснення контролю, так і основні засади здійснення нагляду в сфері господарської діяльності, в основу його назви та в його тексті не можна використовувати лише одне поняття – контроль або нагляд, так як це суперечитиме суті суспільних відносин, які даний закон регулює.

Виходом із даної ситуації, на нашу думку, є узагальнення понять “контроль” і “нагляд” в одне поняття – “контрольно-наглядова діяльність у сфері господарської діяльності”. Крім цього, зважаючи на те, що у визначенні поняття “державний нагляд (контроль)”, що міститься в ст. 1 Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” серед органів, які здійснюють таку діяльність, названі органи місцевого самоврядування, слово “державний” необхідно прибрати. Виходячи із вищенаведеного, Закон України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” має отримати нову назву – “Про основні засади контрольно-наглядової діяльності в сфері господарської діяльності”, а в тексті цього Закону поняття “державний нагляд (контроль)” має бути замінено на “контрольно-наглядова діяльність”.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України, від 28 черв. 1996 р. //Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Орехова І.С. Державний контроль у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 /Орехова Ірина Сергіївна. – Одеса, 2009. – 186 с.
3. Лімська декларація керівних принципів контролю [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=604_001.
4. Про захист економічної конкуренції: Закон України, від 11 січ. 2001 р. № 2210-III //Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12. – Ст. 64.
5. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України, від 5 квіт. 2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України, від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР //Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
7. Адміністративне право України: Загальна частина. Академічний курс: підруч.; за заг. ред. академіка НАПрН О. М. Бандурки. – Х.: Золота миля, 2011. – 584 с.
8. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України, від 23 верес. 1997 р. № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.
9. Ярмачі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: автореф. дис. ...докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 – Адміністративне право і процес; фінансове право, інформаційне право / Х.П. Ярмачі. – Х., 2007. – 41 с.
10. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: монографія /О.М. Музичук. – Х.: Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2010. – 654 с.
11. Алехин А.П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Часть 1. Сущность и основные институты административного права: учебник /А. П. Алехин, Ю.М. Козлов. – М.; ТЕИС, 1995. – 280 с.
12. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник / Бахрах Д. Н. – М.: БЕК, 1993. – 301 с.
13. Дорогих В.М. Адміністративно-правове регулювання гравального бізнесу в Україні: дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 /Дорогих Владислав Миколайович. – К., 2003. – 180 с.
14. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.



15. Пашковська Л.І. Адміністративно-правове регулювання діяльності судових постачальників: дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 /Пашковська Людмила Іванівна. – Одеса, 2008. – 217 с.
16. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник; за загальною редакцією І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – К., 1995. – 179 с.
17. Лошицький М.В. Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку: дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 /Лошицький Михайло Васильович. – К., 2008. – 181 с.
18. Ведэль Ж. Административное право Франции; пер. с франц. /Ж. Ведэль; под ред. М.А. Крутоголова. – М.: Прогресс, 1973. – 511 с.

МИЛОВИДОВА С. В.,
аспірант кафедри правового
регулювання економіки
(Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана)

УДК 349.2

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Автор здійснює дослідження правових засад запобігання адміністративним правопорушенням з метою формулювання пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства. Аналізуються положення кодексів та законів України, які регулюють питання попередження, запобігання та профілактики адміністративних правопорушень. Виявляються проблемні аспекти правового регулювання у зазначеній сфері суспільних відносин. Формулюється пропозиція щодо необхідності прийняття Закону України «Про профілактику правопорушень», у якому буде чітко закріплена система суб'єктів запобігання адміністративним правопорушенням, систематизовані всі заходи, способи й методи попередження, запобігання та профілактики правопорушень.

Ключові слова: правові засади, запобігання, правопорушення, попередження, профілактика, заходи, удосконалення.

Автор осуществляет исследование правовых основ предотвращения административных правонарушений с целью формулирования предложений относительно усовершенствования действующего законодательства. Анализируются положения кодексов и законов Украины, которые регулируют вопросы предупреждения, предотвращения и профилактики административных правонарушений. Выявляются проблемные аспекты правового регулирования в данной сфере общественных отношений. Формулируется предложение относительно необходимости принятия Закона Украины «О профилактике правонарушений», в котором будет четко закреплена система субъектов предотвращения административных правонарушений, систематизированы все меры, способы и методы предупреждения, предотвращения и профилактики правонарушений.

