

11. Всеукраинская общественная организация «Ассоциация противодействия недобросовестной конкуренции» (АПНК). – Режим доступа : <http://aruc.org.ua/ru/press/news/>.

12. Правила професійної етики у конкуренції у сфері господарської діяльності з виготовлення та реалізації кондитерських, харчоконцентратних виробів та кави в Україні від 20.12.2013 р. – Режим доступа : <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/101627>.

БАРАХТЯН Н. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри господарського права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 346.9

ПОНЯТТЯ ТА ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Стаття присвячена проблемам правового регулювання державного нагляду у сфері господарської діяльності. Автором проаналізовані визначення державного контролю у сфері господарювання, проведено відмежування контролю від нагляду, визначено основні форми контролю та запропоновані визначення ключових понять.

Ключові слова: *правове забезпечення, державний контроль, нагляд, господарська діяльність, форми державного контролю.*

Статья посвящена основным проблемам правового регулирования государственного контроля в сфере хозяйственной деятельности. Автором проанализированы определения государственного контроля в сфере хозяйствования, проведено разграничение контроля и надзора, определены основные формы контроля и предложены определения ключевых понятий.

Ключевые слова: *правовое обеспечение, государственный контроль, надзор, хозяйственная деятельность, формы государственного контроля.*

The article is devoted the problems of the legal adjusting of state supervision in the field of economic activity. By an author the analysed decisions of state control in the field of menage, vidmezhuvannya of control is conducted from a supervision, certainly basic forms of control and offered decisions of key concepts.

Key words: *legal providing, state control, supervision, economic activity, forms of state control.*

Вступ. Зараз, у процесі подальшого реформування базисних засад економічної системи, концептуально змінюються правові основи провадження господарської діяль-



ності, а також переосмислюються основні принципи, підстави та форми втручання держави в економічні процеси та, зокрема, й межі та обсяги контролю за діяльністю суб'єктів господарювання, а також його форми, види та основні напрямки.

Після багатьох етапів т. зв. «спроб та помилок» у регулюванні економічної системи України наступив момент усвідомлення того, що державне регулювання при переході до ринкової економіки є вкрай необхідним, що законодавство, яке регулює господарську діяльність, не може орієнтуватися тільки на приватні інтереси, оскільки, як показав досвід минулих років, вони повинні тісно переплітатися з інтересами публічними. Саме тому одним із важливих засобів забезпечення ринкової свободи став контроль за господарською діяльністю.

Загальні питання контролю були розкриті науковцями ще за радянських часів. Так, відомими є роботи В.Г. Афанасьєва, Г.В. Атаманчука, М.Г. Белова, В.М. Горшенєва, І.М. Іванова, В.О. Клімова, І.Ф. Константинова, О.В. Мелкадзе, М.С. Студенікіної, І.Б. Шахова, О.В. Шоріної та ін. Дослідження питань державного контролю представлені сучасними роботами О.Ф. Андрійко, В.М. Гаращука, І.К. Залюбовської, О.М. Куракіна, І.М. Козьякова, Д.В. Лученка, І.С. Орехової, В.С. Шестак, О.М. Хольченкова та ін. Однак вивчення окремих локальних проблем державного контролю у сфері господарської діяльності не дозволяє сьогодні визначити ті концептуальні проблеми, що виникають у процесі правового регулювання контролю у сфері господарювання.

Постановка завдання. Завданням нашої статті є виявлення та аналіз основних проблем правового забезпечення державного контролю у сфері господарської діяльності.

Результати дослідження. Нормативно-правову базу державного контролю у сфері господарської діяльності складають: 1) Конституція України (стаття 42 регламентує державний контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт); 2) Господарський кодекс України (стаття 19 визначає сфери, у яких держава здійснює контроль і нагляд за господарською діяльністю суб'єктів господарювання); 3) Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», яким передбачені основні принципи та загальні вимоги до здійснення контролю, визначено основоположні поняття у цій сфері, а також прописана загальна процедура здійснення нагляду у сфері господарювання; 4) Спеціальне законодавство, яке включає нормативно-правові акти (закони та підзаконні акти), що регулюють відносини, які виникають при здійсненні валютного, митного, бюджетного, податкового, банківського, страхового контролю, нагляду за проведенням розрахунків, за виробництвом і обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, використанням державного та комунального майна, державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції тощо; 5) Перспективне законодавство (проекти різноманітних законодавчих актів у сфері державного контролю (нагляду) у сфері господарської діяльності).

Варто відразу ж зауважити, що важливе місце серед наукових дискусій посідає питання розмежування таких важливих категорій будь-якої галузі права, як «контроль» та «нагляд». Проте на сьогодні ні у науковій літературі, ні в законодавстві немає єдиного підходу до вживання понять «контроль» та «нагляд». Досить часто ці терміни вживаються як синоніми. Так, ще наприкінці 80-х р.р. ХХ ст. окремі науковці, зокрема С.А. Панова, зазначали, що чітке розмежування понять контролю та нагляду поступово втрачає силу [1, с. 356]. Цієї ж думки дотримується й М.С. Студенкіна, яка наполягає на тому, що на практиці завжди спостерігається співвідношення елементів нагляду і контролю, тому намагатися розмежовувати, де саме закінчується контроль, а де – вже починається нагляд, досить складно [2, с. 34].

Представники господарсько-правової науки взагалі переважно не розмежовують контроль та нагляд. В.С. Щербина наполягає, що цілком логічно розглядати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності як правову форму державного регулювання економіки [3, с. 53]. Натомість О.М. Вінник стверджує, що нагляд (контроль)



у сфері господарювання є правовою формою державного управління економікою [4, с. 19-22].

Проте варто зазначити, що в науці адміністративного права України поняття контролю та нагляду є різними. Сутність державного контролю полягає в спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку [5, с. 349]. Нагляд же розглядається як окремий вид (форма) контролю, застосування якого при виявленні порушень може супроводжуватися заходами впливу державно-владного характеру.

На підставі аналізу різноманітних наукових джерел можна виокремити такі підходи щодо співвідношення контролю та нагляду:

1) нагляд розглядається як окремий вид контролю, його певна форма [6, с. 346; 7, с. 120];

2) нагляд є виключною функцією прокуратури, а інші органи здійснюють лише контроль [8];

3) головною відмінністю контролю від нагляду є право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта (іноді аж до підміни собою керівного органу), а також право самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності [9, с. 48-49];

4) окремі вчені наполягають на невід'ємності взаємозв'язку контролю та нагляду. Так, на переконання В.Б. Авер'янова та Д.М. Бахраха, контроль передбачає нагляд за законністю і доцільністю діяльності, її оцінку з позицій правових, наукових, соціально-політичних, організаційно-технічних. Проте в багатьох випадках заради забезпечення свободи громадян виконання обов'язків підприємствами та організаціями, контрольні повноваження суб'єктів влади обмежуються – їм надається можливість здійснювати лише нагляд. А коли між контролюючим суб'єктом і підконтрольним об'єктом відсутня організаційна підпорядкованість, зведення контролю до нагляду потрібне для запобігання втручання в оперативну діяльність суб'єктів влади, які не відповідають за її наслідки [10, с. 40; 11, с. 253];

5) інша група науковців розрізняє контроль від нагляду. Зокрема, В.К. Колпаков визначає, що сутність контролю полягає у здійсненні обліку і перевірки того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання й реалізує свої функції. Нагляд – це здійснення спеціально уповноваженими органами цільового спостереження за станом законності, фіксації його порушень і вжиття заходів щодо притягнення порушників до відповідальності [12, с. 524].

Варто погодитись із думкою тих вчених, які вважають, що нагляд є виключною функцією прокуратури, а всі інші органи здійснюють контроль.

У нормативно-правових актах по-різному визначено поняття контролю.

Так, у Лімській декларації керівних принципів контролю 1977 р. [13] зазначено, що контроль – не самоціль, а невід'ємна частина системи регулювання, метою якої є викриття відхилень від прийнятих стандартів та порушень принципів, законності, ефективності та економії витрачання матеріальних ресурсів на якомога ранній стадії для того, щоб мати можливість вжити заходів коригування, а в окремих випадках – притягнути винних до відповідальності, отримати компенсацію за спричинені збитки або здійснити заходи з попередження або скорочення таких порушень у майбутньому.

У Законі України «Про захист економічної конкуренції» визначено контроль як 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]. Аналогічний зміст контролю, тобто контроль як вирішальний вплив на управління, визначено в Законі України «Про банки і банківську діяльність» [15].

У Законі України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [16] визначено державний ветеринарно-санітарний контроль як функцію



щодо постійного забезпечення виконання встановлених чинним законодавством ветеринарно-санітарних заходів та технічних регламентів.

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» містить норму про державний нагляд (контроль) як про діяльність уповноважених законом органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, інших органів 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, прийнятного рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища [17].

Стаття 20 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» окремо виділяє контроль та нагляд у сфері ліцензування, розрізняючи їх за суб'єктами, що їх застосовують, за суб'єктами, щодо яких вони застосовуються, підставами застосування тощо [18].

Сутність та призначення державного контролю розкриваються у:

- спостереженні за окремими аспектами діяльності відповідного підконтрольного об'єкта;
- отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни у ньому;
- виявленні фактів порушення правових норм і стандартів, встановленні причин та умов, що їм сприяли;
- вжитті адекватних стану об'єкта заходів щодо його корекції;
- підвищенні загальної соціальної ефективності [19, с. 153-154] діяльності підконтрольного об'єкта.

Виходячи зі змісту положень статті 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», законодавець під державним контролем розуміє діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування 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, прийнятного рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища. Однак слід погодитись повністю з В.С. Щербіною, який стверджує, що це визначення є дещо звуженим [3, с. 55]. Так, науковець вірно підмічає, що *виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства (курсив наш – Н.Б.)* є метою державного контролю у сфері господарювання, а не його змістом. Таку ж думку висловлював і О.М. Захарченко, наголошуючи, що здійснення контролю та нагляду має за мету виявлення та попередження порушень встановлених умов та правил ведення господарювання, забезпечення якості товарів, прав споживачів, економічної безпеки країни в цілому [20, с. 67]. А основним змістом здійснення державного контролю є зіставлення поведінки суб'єкта господарювання з законодавчо визначеними її нормами на предмет відповідності ним чи невідповідності.

У зв'язку із вищенаведеним пропонуємо визначити **державний контроль у сфері господарської діяльності** як діяльність уповноважених законом органів державної влади та місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо визначення відповідності або невідповідності діяльності суб'єктів господарювання встановленим законом приписам з метою виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства та забезпечення інтересів суспільства.

На нашу думку, таке визначення слід закріпити у чинному законодавстві з метою уникнення розбіжностей та колізій у трактуванні основоположних понять сфери господарювання та єдиного тлумачення положень закону учасниками господарських відносин.



Досить суттєві суперечки у науковців викликає й питання форм та видів контролю (нагляду). Так, загальновизнаного переліку форм державного контролю так і не було сформовано. Радянські вчені до останніх відносять перевірку виконання, інспектування, ревізію, обстеження, нагляд, спостереження, експертизу, огляд, лабораторний аналіз проби [21, с. 251]. Окремі російські вчені, зокрема Ю.М. Старілов, серед форм державного контролю виділяють перевірку виконання обов'язкових вимог, ревізію, експертизу, інспектування, ліцензування певних видів діяльності, реєстрацію актів, документів тощо [22, с. 788].

Ю.П. Битяк та В.В. Зуй до форм контролю відносять ревізію і перевірку [23, с. 206]. У цьому їх підтримує більшість дослідників. Так, О.Ф. Андрійко перелік форм контролю органів виконавчої влади доповнює аналізом інформаційних матеріалів, звітів, повідомлень, застережень тощо [24]. Є.В. Шоріна виділяє ще інспектування, обстеження, нагляд, спостереження, огляд, рейди і т.д., які відрізняються між собою засобами державного чи громадського впливу на підконтрольні органи, а також на осіб, що не дотримуються державної і суспільної дисципліни [25, с. 15]. В.М. Дереконь як самостійну форму контролю розглядає аудит [26]. І.К. Залюбовська до форм здійснення державного контролю, окрім наведених вище, відносить експертизи, координацію діяльності підконтрольних, розгляд скарг, заяв і т.д. [27, с. 13]. В.М. Гарашук зазначає, що контроль здійснюється переважно у формі перевірок, ревізій, проведення рейдів, оглядів, затребування звітів і т.д., які водночас можуть розглядатися і як форма, і як метод діяльності органу контролю [28, с. 17]. Класифікація в основному проводиться за формою діяльності. У спеціальній літературі поширені й інші види класифікації, наприклад, за органами, які здійснюють контроль. Тут вирізняють парламентський, судовий, контроль з боку органів виконавчої влади та ін. За сферою діяльності виокремлюють такі форми контролю, як внутрішній, зовнішній та ін.

Подібні форми контролю містяться й у нормативно-правових актах. Зокрема, у Декреті Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» вказано на те, що державний нагляд здійснюється шляхом перевірки. Законом № 877 визначено такі форми державного контролю, як перевірки, ревізії, огляди, обстеження та інші дії, які здійснюються планово чи позапланово. Про те, що державний контроль здійснюється шляхом проведення перевірок та/чи обстежень, вказують також норми Законів України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення».

Варто окремо зауважити, що кожен із видів контролю має свої специфічні форми контролю, що дозволяє найбільш оптимально виконувати завдання, поставлені перед відповідними органами контролю. Так, зокрема, досить специфічними є форми контролю за освітньою діяльністю. Відповідно до Порядку здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів [29] основними формами контролю є: у вищих навчальних закладах – акредитаційна експертиза, експертна оцінка їх діяльності та інспектування; у професійно-технічних і загальноосвітніх навчальних закладах – атестація, інспектування, комплексні та тематичні перевірки. Із змісту статті 19 Закону України «Про ціни і ціноутворення» випливає, що однією з форм державного контролю за цінами є державне спостереження, яке здійснюється шляхом проведення моніторингу вільних цін (дослідження динаміки цінкових процесів на товарних ринках) та державних регульованих цін [30].

Висновки. На підставі вищенаведеного варто підкреслити, що поняття контроль та нагляд не є синонімами. В контексті господарсько-правової науки більш доцільним та термінологічно вірним буде вживання терміну «контроль».

До основних форм контролю слід віднести ревізію і перевірку. Однак необхідно зауважити, що в залежності від видів господарської діяльності до форм контролю мо-



жуть бути також віднесені й інші, специфічні його форми, як-то: проведення рейдів, оглядів, затребування звітів, експертиза, моніторинг цін тощо.

Перспективними напрямками подальшого розвитку законодавства у цій сфері є, на нашу думку, законодавча конкретизація форм контролю для різноманітних видів господарської діяльності, а також закріплення чітких механізмів їх застосування.

Список використаних джерел:

1. Комментарий к законодательству о труде [Текст] / Всесоюз. науч.-исслед. ин-т сов. законодательства ; ред. В.И. Теребилов. – М. : Юридическая литература, 1987. – 575 с.
2. Студенкина М.С. Государственный контроль в сфере управления [Текст] / М.С. Студенкина. – М. : Юрид.лит, 1974. – 157 с.
3. Актуальні проблеми господарського права : [навч.посіб.] / за ред. В.С. Щербини. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 528 с.
4. Вінник О.М. Господарське право : [навч.посіб.] / О.М. Вінник. – К. : Всеукр. асоціація видавників «Правова єдність», 2008. – 766 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: [підруч.]: у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.
6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики [Текст] / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
7. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук. : 12.00.07 / О.Ф. Андрійко– К. : Національна академія наук України : Ін-тут держави і права ім. В.М. Корецького, 1999. – 390 с.
8. Безух О.В. Проблеми правового регулювання економічної конкуренції в Україні [Текст] / Безух О.В. – К. : Наук.-дослід. ін-т приват. права і підприємництва, 2008. – 192 с.
9. Гаращук В.М. Контроль та нагляд в державному управлінні [моногр.] / Гаращук В.М. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
10. Бахрах Д.Н. Административное право России [Текст] / Д.Н. Бахрах. – М. : НОРМА, 2002. – 443 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс: у 2 т. [Текст] / гол. редкол. В.Б. Авер'янов. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка». – 2007. – 592 с.
12. Колпаков В.К. Адміністративне право України [підруч.] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
13. Лимская декларация руководящих принципов контроля [Текст]: принята IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов ИНТОСАИ в 1977 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=604_001.
14. Про захист економічної конкуренції [Текст]: Закон України від 11.01.2001 р. № 2210-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12. – Ст. 64.
15. Про банки і банківську діяльність [Текст]: Закон України від 7.12.2000 р. № 2121-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5-6. – Ст. 30.
16. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення [Текст]: Закон України від 24.02.1994 р. № 4004-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.
17. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності [Текст] : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V // Відом. Верховн. Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.



18. Про ліцензування певних видів господарської діяльності [Текст]: Закон України від 01.06.2000 р. № 1775-III // Відом. Верховн. Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
19. Державне управління: [навч. посіб.] / за заг. ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
20. Хозяйственный кодекс Украины: Научно-практический комментарий [Текст] / под общ.ред. А.Г. Бобковой. – Х. : Изд-ль ФЛ-П Вапнярчук Н.Н., 2008. – 1296 с.
21. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления СССР [Текст] / Е.В. Шорина. – М. : Наука, 1981. – 301 с.
22. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права : в 3 т. [Текст] / Ю.Н. Стариков. – М. : Изд-во Норма, 2002. – Т. 1. – 728 с.
23. Адміністративне право України : [підруч.] / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дяченко та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
24. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / О.Ф. Андрійко. – К. : Національна академія наук України: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 1999. – 40 с.
25. Шорина Е.В. Контроль и проверка исполнения – важные средства укрепления государственной дисциплины [Текст] / Е.В. Шорина – М. : Знание, 1978. – 37 с.
26. Дереконь В.М. Аудит як форма фінансового контролю та елемент адміністративно-правової інфраструктури детінізації економічних відносин в Україні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07 / В.М. Дереконь. – Ірпінь : Націон. ун-т держ. податк. служби України, 2007. – 261 с.
27. Залюбовська І.К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні [навч.-метод. посібн.] / І.К. Залюбовська. – О. : Юрид. л-ра, 2003. – 104 с.
28. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду в державному управлінні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 [Текст] / В.М. Гаращук. – Х. : НЮАУ, 2003. – 35 с.
29. Порядок здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів [Текст]: затв. Наказ Міносвіти і науки України від 25.01.2008 № 34 // Офіційний вісник України. – 2008 р. – № 9. – Ст. 231.
30. Про ціни і ціноутворення [Текст] : Закон України від 21.06.2012 № 5007-VI // Відом. Верховн. Ради України. – 2013. – № 19-20. – Ст. 190.

