

академік НАПрН України, завідувач кафедри господарського права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ДЕРЖАВНИЙ НАГЛЯД (КОНТРОЛЬ) У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ: УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Щербина В. С. Державний нагляд (контроль) у сфері господарювання: удосконалення правового регулювання

У статті обґрунтовано конкретні пропозиції для удосконалення національного законодавства щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Ключові слова: державний нагляд (контроль), господарська діяльність, об'єкти нагляду.

Щербина В. С. Государственный надзор (контроль) в сфере хозяйствования: усовершенствование правового регулирования

В статье разработаны конкретные предложения по усовершенствованию национального законодательства касательно осуществления государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности.

Ключевые слова: государственный надзор (контроль), хозяйственная деятельность, объекты надзора.

Sherbina V. The state supervision (control) in managing sphere: improvement of legal regulation

Specific proposals of improvement of the national legislation concerning realization of state supervision (control) in economic activities sphere are developed in the article.

Key words: state supervision (control), economic activities, supervision objects.

У юридичній науці контрольна діяльність визначається як правова форма (специфічна організаційна форма) діяльності органів держави, посадових осіб та інших суб'єктів, що здійснюють управління, яка, по-перше, здійснюється на основі суворого дотримання вимог законів та інших нормативно-правових актів; по-друге, її результати завжди тягнуть за собою певні юридично значущі наслідки або пов'язані з їх настанням. Ці дві ознаки є тими визначальними властивостями, які у сукупності кваліфікують будь-яку організаційну форму діяльності як правову [1, с. 36–37].

Теорія радянського господарського права розглядала контроль як правову форму керівництва народним господарством [2, с. 19]. З урахуванням змін, що відбулися в економічній системі країни та в підходах до державного регулювання

економіки, викликаних трансформацією відносин власності у державі (ліквідація переважної більшості галузевих органів управління, які щодо суб'єктів господарювання відігравали роль вищестоящих органів, та нові принципи об'єднання суб'єктами господарювання своєї виробничої, наукової та іншої діяльності; звільнення суб'єктів господарювання від диктату планових завдань, надання їм права самостійно планувати свою діяльність і визначати перспективи свого розвитку; перехід до договірної основи встановлення і виконання державних замовлень; законодавче закріплення органів, що здійснюють контроль за діяльністю підприємств, та основних принципів контрольної діяльності) [3, с. 7–8], цілком логічно розглядати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності як правову форму державного ре-

гулювання економіки [4, с. 30–33]. Такий висновок напрошується з аналізу положень глави 2 Господарського кодексу України. Виходячи з цього, необґрунтованою, на нашу думку, є кваліфікація нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності як правової форми державного управління економікою [5, с. 19–22].

Нормативно-правову основу здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності становлять: а) Господарський кодекс України (далі — ГК України); б) Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V; в) низка спеціальних законів, норми яких регулюють відносини, що виникають під час здійснення заходів валютного контролю, митного контролю, контролю за дотриманням бюджетного і податкового законодавства, 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 тощо, а також г) підзаконні нормативно-правові акти, прийняті у розвиток положень зазначених законів.

Проте неузгодженість окремих положень ГК України і Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі — Закон), а також положень спеціальних законів із нормами Закону не дає підстав для висновку про завершення формування нормативно-правової основи здійснення зазначеного контролю. Підтвердженням цього є також наявність на розгляді у Верховній Раді України кількох законопроектів щодо державного контролю (нагляду) у сфері господарської діяльності.

Як зазначається в Національній доповіді про стан та перспективи розвитку підприємництва в Україні, підготовленій на виконання Указу Президента України «Про невідкладні заходи щодо вдосконалення державного регулювання господарської діяльності» від 09.08.2008 р. 698/2008, із набуттям чинності Законом починається новий етап у формуванні цілісної, загальнодержавної системи нагляду (контролю) у сфері господарчої діяльності. Уперше на законодавчому рівні запроваджуються основні засади Державного контролю (єдині для всіх державних органів, на підставі яких належить відкоригувати спеціальні закони) та перспективні європейські принципи здійснення державного нагляду (контролю). Зокрема, запроваджено оцінку ризику суб'єктів господарювання, пов'язану з її діяльністю, та принципи визначення залежно від ступеня ризику частоти необхідних перевірок, визначено виключні підстави для проведення заходів державного нагляду та контролю, встановлено граничні строки тривалості перевірок.

Разом з тим є всі підстави стверджувати, що прийняття зазначеного Закону не лише висвітило низку проблем, що назріли в господарському законодавстві, а й створило нові проблеми, розв'язання яких стало одним із першочергових завдань як юридичної науки, так і практичного законотворення. Відповідні заходи, спрямовані на виконання цього завдання, визначені в Указі Президента України «Про невідкладні заходи щодо вдосконалення державного регулювання господарської діяльності». Слід також зазначити, що на сьогодні Кабінетом Міністрів України прийнято близько 40 постанов про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенями ризику. Окремі органи державної влади завершують роботу з розробки зазначених критеріїв у тих галузях і сферах господарювання, де вони не затверджені.

У контексті досліджуваної проблеми передусім варто звернути увагу на те, що

в господарському законодавстві у випадках, коли йдеться про господарську діяльність, не проводиться чіткого розмежування понять «контроль» і «нагляд». Подібна ситуація спостерігається і в наукових дослідженнях, на що звертається увага в літературі [6, с. 111–114]. Так, якщо у ст. 19 ГК України ці поняття вживаються роздільно, хоч і без розкриття їх змісту, то Закон уживає терміни «нагляд» і «контроль» як тотожні, визначаючи державний нагляд (контроль) як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів (далі — органи державного нагляду (контролю) 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, прийнятого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища.

Таким чином, згідно із Законом змістом державного нагляду (контролю) є виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства. Подібне визначення, є, на нашу думку, дещо звуженим, оскільки не охоплює основний аспект здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарювання, який, власне, і становить його зміст, — з'ясування відповідності (невідповідності) діяльності (поведінки) суб'єктів господарювання встановленим приписам. Виявлення і запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання, як і забезпечення інтересів суспільства, є метою державного нагляду (контролю).

Що стосується термінів «нагляд» і «контроль», то форму їх уживання у Законі доцільно поширити і на ст. 19 ГК України, у якій йдеться про «державний контроль та нагляд за господарською діяльністю», включивши водночас держав-

ний нагляд (контроль) до переліку основних засобів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання, для чого внести відповідні зміни до ч. 2 ст. 12 ГК України.

Потребують, на нашу думку, узгодження і положення ГК України і Закону щодо визначення тих сфер господарської діяльності, в яких уповноважені органи здійснюють державний нагляд (контроль), а також уточнення об'єктів нагляду (контролю) у цих сферах (на сьогодні об'єкти нагляду в окремих сферах визначені ч. 3 ст. 19 ГК України).

Виходячи з того, що згідно з ч. 1 ст. 238 ГК України за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності до суб'єктів господарювання можуть бути застосовані уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування адміністративно-господарські санкції, тобто заходи організаційно-правового або майнового характеру, спрямовані на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків, вважаємо за доцільне в останньому абзаці ч. 1 ст. 8 Закону слова «штрафні санкції» замінити словами «адміністративно-господарські санкції». Тим самим це положення Закону буде приведені у відповідність до положень ГК України, що дозволить встановити чіткий правовий режим застосування адміністративно-господарських санкцій державними органами нагляду і контролю.

Одним із основних принципів здійснення державного нагляду (контролю) ст. 3 Закону називає гарантування прав суб'єкта господарювання. У зв'язку з цим особливого значення при здійсненні державного нагляду (контролю) набуває забезпечення дії принципу заборони незаконного втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування у господарські відносини, закріпленого у ст. 6 ГК України.

Проте аналіз змісту норм Закону, спрямованих на гарантування прав суб'єктів

господарювання і їх захист у разі порушення відповідними органами державного нагляду (контролю), свідчить, що окремі з них потребують вдосконалення, у тому числі приведення у відповідність до Цивільного кодексу і ГК України.

Так, не відповідає положенням ЦК України та Закону України «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 р. № 2460-ХІІ норма ч. 1 ст. 20 Закону, згідно з якою громадські організації мають право здійснювати захист прав і законних інтересів суб'єктів господарювання. По-перше, серед суб'єктів, які мають право здійснювати захист порушених цивільних прав та інтересів, ЦК України громадські організації не називає. По-друге, як встановлено ст. 3 Закону України «Про об'єднання громадян», громадською організацією є об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів.

У зв'язку з цим ч. 1 ст. 20 Закону доцільно виключити.

Недостатньо чітко визначає Закон і спосіб захисту порушених прав суб'єктів господарювання. У частині 1 ст. 21 Закону йдеться про право суб'єкта господарювання «звернутися до ...суду щодо оскарження рішень органів державного нагляду (контролю)». Але таке звернення не є способом захисту порушеного права, передбаченим чинним законодавством. Так, згідно з п. 10 ч. 2 ст. 16 ЦК України одним зі способів захисту цивільних прав та інтересів може бути визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади,

органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб. У частині 2 ст. 20 ГК України цей спосіб захисту сформульовано як «визнання повністю або частково недійсними актів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, актів інших суб'єктів, що суперечать законодавству, ущемляють права та законні інтереси суб'єкта господарювання або споживачів», а в ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства йдеться про «спори із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності».

Навряд чи такі розходження в нормах, що регулюють відносини щодо захисту порушених прав осіб, сприятимуть забезпеченню майнових прав та охоронюваних законом інтересів суб'єктів господарювання у процесі здійснення державного нагляду (контролю) за їх діяльністю. У зв'язку з цим у Законі доцільно ч. 1 ст. 21 викласти в редакції, яка б закріплювала право суб'єкта господарювання звернутися до суду із заявою про визнання повністю або частково недійсними актів органів державного нагляду (контролю), що суперечать законодавству, ущемляють права та законні інтереси суб'єкта господарювання. Внесенням такої зміни положення Закону буде приведення у відповідність до ч. 2 ст. 20 ГК України.

Вищевикладене свідчить про необхідність подальшого поглибленого наукового дослідження проблем правового регулювання державного нагляду (контролю) з метою його вдосконалення.

Література

1. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / Виктор Михайлович Горшенев, Игорь Борисович Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987.
2. Советское хозяйственное право / И. Г. Побирченко, Г. Л. Знаменский, Г. В. Пронская (и др.) ; под общ. ред. И. Г. Побирченко. – Киев : Вища школа, 1985.
3. Щербина В. С. Попередження господарських правопорушень / Валентин Степанович Щербина. – К. : Либідь, 1993.
4. Щербина В. С. Господарське право : підручник / Валентин Степанович Щербина. – 4-те вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2009.
5. Вінник О. М. Господарське право : навч. посіб. / Оксана Мар'янівна Вінник. – 2-те вид., допов. – К. : Правова єдність, 2008.
6. Чиркин В. Е. Контрольная власть / Вениамин Евгеньевич Чиркин. – М. : Юристъ, 2008.